


Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta


TUKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN JA
PALVELUJÄRJESTELMÄN
UUDISTAMISTARPEITA ARVIOIVAN
TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

tyl

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	19.9.2014
Tekijät	Toimeksiantaja
Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamis- tarpeita selvittänyt työryhmä	Sosiaali- ja terveysministeriö
Puheenjohtaja: Kari Ilmonen	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä
Sihteeri: Eveliina Pöyhönen	STM100:00/2011; 16.1.2012
Muiston nimi	
Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti	
Tiivistelmä	
<p>■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 16.1.2012 työryhmän selvittämään tarvetta uudistaa sosiaalihuoltolakiin (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977), vammaispalvelulakiin (380/1987) sekä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sisältyvää työelämäosallisuuden tukemiseen liittyvää kokonaisuutta sekä lainsäädännön että toiminnan sisältöjen kehittämisen näkökulmista. Työryhmän tehtävän oli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Selvittää sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan palvelujärjestelmän rakennetta ja lainsäädännön kokonaisuutta. 2. Selvittää asiakkaiden kannustimia sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevassa palvelujärjestelmässä. 3. Arvioida sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan suhdetta toisiinsa. 4. Arvioida sosiaalihuoltolaissa, laissa kehitysvammaisten erityishuollosta sekä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyjen työtoimintojen suhdetta toisiinsa. 5. Arvioida vammaispalvelulain mukaisen päivätoiminnan suhde sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työtoimintaan, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaiseen työtoimintaan sekä kuntouttavan työtoiminnan lain mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan. 6. Arvioida mahdollisuus yhdistää sosiaalihuoltolaissa, laissa kehitysvammaisten erityishuollosta sekä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta olevat toimet työelämäosallisuuden tukemiseksi yhden lain alle. 7. Tarkastella sosiaalihuollon työelämäosallisuutta säätelevää lainsäädäntöä ja palveluita suhteessa muuhun työllistymiseen liittyvää lainsäädäntöä ja palveluita. 8. Tehdä ehdotukset sosiaalihuollon lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistuksiksi. <p>Työryhmä esittää sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettavaksi siten, että luovuttaisiin erillisistä palveluista vammaisille ja vammattomille henkilöille työelämäosallisuutta edistävissä sosiaalihuollon palveluissa. Samoin luovuttaisiin työttömyyden kestoon liittyvistä edellytyksistä päästä palveluihin. Sosiaalihuolto keskittyisi uuden lainsäädännön myötä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Kyseiset sosiaalihuollon palvelut perustuisivat asiakkaiden yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Asiakkaiden palveluihin osallistumisesta saamia korvauksia yhdenmukaistettaisiin ja palveluiden järjestämisedellytyksiä etenkin ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien osalta selkiytettäisiin.</p>	
Asiasanat	
Päivätoiminta, sosiaalihuolto, sosiaalinen kuntoutus, työtoiminta, työllistymistä tukeva toiminta	
Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32	Muut tiedot www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037 ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu) ISBN 978-952-00-3524-2 URN:ISBN:978-952-00-3524-2 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3524-2	Kokonaissivumäärä 84
	Kieli Suomi
	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	19.9.2014
Författare	Uppdragsgivare
Arbetsgruppen som utrett behovet att reformera lagstiftningen och servicesystemet inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktighet	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	SHM100:00/2011; 16.1.2012
Ordförande: Kari Ilmonen	
Sekreterare: Eveliina Pöyhönen	
Rapportens titel	
Slutrapport av arbetsgruppen för utredning av behovet att reformera lagstiftningen och servicesystemet inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktighet	
Referat	
<p>■ Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 16.1.2012 en arbetsgrupp att utreda behovet att revidera bestämmelserna som gäller stödet för arbetslivsdelaktigheten i socialvårdslagen (710/1982), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) samt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) med tanke på att utveckla innehållet i både lagstiftningen och verksamheten. Arbetsgruppen hade till uppgift att:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. utreda strukturen hos servicesystemet och helheten av lagstiftningen inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktigheten, 2. utreda de incitament som gäller klienterna i servicesystemet inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktigheten, 3. bedöma förhållandet mellan den verksamhet som stöder tillträdet till arbetsmarknaden och arbetsverksamheten inom socialvården, 4. bedöma förhållandet mellan den arbetsverksamhet varom föreskrivs i socialvårdslagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda samt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, 5. bedöma förhållandet mellan dagverksamheten enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och arbetsverksamheten för personer med funktionsnedsättning enligt socialvårdslagen, arbetsverksamheten enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda samt arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, 6. bedöma möjligheten att sammanlägga åtgärderna för att stöda arbetslivsdelaktigheten i socialvårdslagen, lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte till en lag, 7. se över den lagstiftning inom socialvården som reglerar arbetslivsdelaktigheten och förknippad service i förhållande till annan lagstiftning och service som anknyter till sysselsättningen samt 8. lämna förslag på att reformera socialvårdslagstiftningen och servicesystemet. <p>Arbetsgruppen föreslår att lagstiftningen om socialvården ska revideras så att man i fråga om socialvårdstjänster som främjar arbetslivsdelaktigheten avstår från separata tjänster för personer med och utan funktionsnedsättning. Likaså ska man avstå från de krav på arbetslöshetens längd som uppställts för tillträdet till tjänster. Socialvården skulle med stöd av den nya lagstiftningen koncentrera sig på social rehabilitering av personer i en svag arbetsmarknadspolitisk ställning, som delas upp i social rehabilitering som främjar arbetslivsfärdigheterna och i social rehabilitering som främjar delaktigheten. Dessa socialvårdstjänster skulle basera sig på klienternas individuella servicebehov. De ersättningar som klienterna får för deltagandet i tjänsterna ska göras enhetliga och förutsättningarna för att ordna tjänster i synnerhet i fråga om arbetsuppgifter som utförs utan att man syftar till att få inkomster ska klarläggas.</p>	
Nyckelord	
Arbetsverksamhet, dagverksamhet, social rehabilitering, socialvård, verksamhet som stöder sysselsättning	
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorio 2014:32	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	84
ISBN 978-952-00-3524-2	Språk
URN:ISBN:978-952-00-3524-2	Finska
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3524-2	
 <p>SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET</p>	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 16.1.2012 työryhmän selvittämään sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan palvelujärjestelmän ja lainsäädännön uudistamistarpeita. (STM100:00/2011). Työryhmän tehtävänä oli

1. Selvittää sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan palvelujärjestelmän rakennetta ja lainsäädännön kokonaisuutta.
2. Selvittää asiakkaiden kannustimia sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevassa palvelujärjestelmässä.
3. Arvioida sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan suhdetta toisiinsa.
4. Arvioida sosiaalihuoltolaissa, laissa kehitysvammaisten erityishuollosta sekä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyjen työtoimintojen suhdetta toisiinsa.
5. Arvioida vammaispalvelulain mukaisen päivätoiminnan suhde sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työtoimintaan, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaiseen työtoimintaan sekä kuntouttavan työtoiminnan lain mukaiseen kuntouttavaan työtoimintaan.
6. Arvioida mahdollisuus yhdistää sosiaalihuoltolaissa, laissa kehitysvammaisten erityishuollosta sekä laissa kuntouttavasta työtoiminnasta olevat toimet työelämäosallisuuden tukemiseksi yhden lain alle.
7. Tarkastella sosiaalihuollon työelämäosallisuutta säätelevää lainsäädäntöä ja palveluita suhteessa muuhun työllistymiseen liittyvään lainsäädäntöön ja palveluihin.
8. Tehdä ehdotukset sosiaalihuollon lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistukseksi.

Työryhmän esityksen tuli kattaa nykyiset sosiaalihuoltolain (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) sekä lain kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) mukaiset työelämäosallisuutta tukevat toimenpiteet. Lisäksi tuli

huomioida vammaispalvelulain (380/1987) mukainen päivätoiminta ja sen suhde työelämäosallisuutta tukevaan lainsäädäntöön.

Työryhmän tuli ottaa työssään huomioon pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman sisältämät tavoitteet parantaa osatyökykyisten ja vaikeasti työllistyvien henkilöiden mahdollisuuksia työntekoon ja kuntoutukseen. Tällöin tuli huomioida tarve nykyisten palvelujen voimakkaammaksi suuntaamiseksi tukemaan asiakkaita kohti avoimia työmarkkinoita ja palkkasuhteista työtä mutta samalla turvata myös niiden henkilöiden osallisuuden toteutuminen, joilla ei ole todellista mahdollisuutta työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäsenenä neuvotteleva virkamies Jaana Huhta sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitussihteeri Virpi Korhonen (16.1.2012–30.6.2013) ja hallitussihteeri Milja Tiainen (30.6.2013–30.6.2014) sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja Patrik Tötterman (16.1.2012–12.6.2012) ja ylitarkastaja Hanna Liski-Wallentowitz (12.6.2012–30.6.2014) työ- ja elinkeinoministeriöstä, erikoistutkija Liisa Heinämäki (16.1.2012–2.10.2013) ja projektipäällikkö Helka Raivio (2.10.2013–30.6.2014) Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta, perusturvajohtaja Sakari Laari Kouvolan kaupungista, hallituksen puheenjohtaja Lea Karjalainen Työttömien valtakunnallisesta yhteistoimintajärjestöstä, kehittämisspäälikkö Pauliina Lampinen (16.1.2012–18.4.2012), kehittämisspäälikkö Suvi Pikkusaari (18.4.2012–5.10.2012) ja kehittämisspäälikkö Kaija Ray (5.10.2012–30.6.2014) Vates-säätiöstä, toimintayksikön esimies Era Koivumäki ETEVA kuntayhtymästä, aluepäällikkö Tapio Nieminen Espoon kaupungista, puheenjohtaja Tero Ristimäki Talentia ry:stä, johtava lakimies Sirkka Sivula Vammaisfoorumista, kehittämisspäälikkö Mikko Toivanen (16.1.2012–24.1.2014) ja suunnittelija Riikka Peltonen (24.1.2014–30.6.2014) Kansaneläkelaitokselta, erityisasiantuntija Ellen Vogt Suomen Kuntaliitosta, sekä asiantuntija Johan Åström (16.1.2012–5.10.2012), asiantuntija Vesa Rantahalvari (5.10.2012–11.2.2013), asiantuntija Antti Kondelin (11.2.2013–2.10.2013) ja asiantuntija Simo Pekka Koivu (2.10.2013–30.6.2014) Elinkeinoelämän keskusliitosta. Pysyvinä asiantuntijajäseninä toimivat ylitarkastaja Henna Antila ja Merja Hilpinen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä hallitusneuvos Maini Kosonen ja neuvotteleva virkamies Sari Loijas sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän sihteereinä toimivat sosiaalineuvos Eveliina Pöyhönen, lakimies Annika Parsons (16.1.2012–11.2.2013), hallitussihteeri Kaisa Rainakari (11.2.2013–10.6.2013) ja lakimies Maria Porko (10.6.2013–30.6.2014) sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kuuli työskentelynsä aikana seuraavia tahoja: Vappu Karjalainen ja Jarno Karjalainen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Simo Klem Vates-säätiöstä, Minna Laakso Kouvolan kaupungista, Niina Hiltunen Espoon kaupungista, Eija Rautakorpi Mielenterveyden keskusliitosta, Joe Majanen Turun Seudun Työttömät ry:stä, Markku Niemelä ETEVA:sta, Kari Vuorenpää Kehitysvammaisten tukiliitosta, Lotta Hämeen-Anttila ja Sari Kauppinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, Suvi Pikkusaari Wellabled Oy:stä sekä Jaana Paanetoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö tilasi Vates-säätiöltä sosiaalihuollon työllistymistä tukevaa toimintaa, työtoimintoja ja työhönvalmennusta koskevan kuntakartoituksen (Simo Klem: Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa – kuntakartoitus 2013, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23) tukemaan työryhmän työtä. Kartoitus toteutettiin internet-kyselynä, jonka kohderyhmänä oli kuntien ja kuntayhtymien sosiaalijohto. Kyselyllä selvitettiin em. palveluiden organisointi- ja järjestämistapoja kunnissa. Kyselyssä kysyttiin myös palveluiden asiakkaihin liittyviä asioita, kuten esimerkiksi heidän työllistymistään

vaikuttavista tekijöistä, pääasiallisesta toimeentulon lähteestään, saamistaan korvauksista palveluun osallistumisesta sekä siirtymistä palvelusta pois. Kysely koski vuoden 2012 tilannetta.

Työryhmän työskentely jakautui kahteen osioon. Ensimmäisen osion aikana työryhmä valmisteli jatkotyönsä pohjaksi peruslinjaukset sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan toiminnan uudistamiseksi. Ne on esitetty tämän raportin luvussa 1. Linjaukset luovutettiin peruspalveluministeri Huoviselle 3.2.2014. Toisen osion aikana työryhmä valmisteli em. linjauksiin perustuen luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta (työnimi). Se on esitetty tämän raportin luvussa 2. Hallituksen esitys vaatii vielä tarkentamista ja eri tahojen (mm. työmarkkinajärjestöt) kanssa käytäviä keskusteluja seuraavien asioiden osalta:

- sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisedellytykset silloin, kun sen osana tehdään ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä
- työturvallisuus- ja työterveyshuoltolain soveltaminen
- valtion erilliskorvauksen maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät menettelyt
- sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten työllistymistä tukevassa toiminnassa työsuhteessa olevien asema uudistuksessa
- tietojen vaihto eri hallinnonalojen välillä
- suhde tapaturmavakuutukseen
- suhde sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädäntöön
- kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU-lainsäädäntö

Jatkovalmistelussa on myös huomioitava erityisesti seuraavat meneillään olevat lainsäädäntöuudistukset: sosiaali- ja terveyspalvelu -uudistus, sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistus, vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistaminen sekä työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua ja työttömyyden aikaisen työmarkkinatuen maksuosuuksia koskevat uudistukset. Lisäksi jatkovalmistelussa selvitetään, mitä muutoksia lakiesitys aiheuttaa muuhun lainsäädäntöön (mm. laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja työttömyysturvalaki).

Työryhmän esityksen tavoitteena on muuttaa perustavalla tavalla sosiaalihuollon työelämävalmiuksia ja osallisuutta edistävien palveluiden järjestämistä ja toteuttamista. Siksi työryhmän esittämät muutokset asettavat uudenlaisia vaatimuksia sosiaalihuollon henkilöstön osaamiselle, resursoinnille ja toimintatavoille. Esityksen vaikutuksia on vaikea täsmällisesti arvioida johtuen mm. tilastoinnin puutteista ja palvelujärjestelmän meneillään olevista rakenteellisista muutoksista. Myös vaikutuksia asiakasmääriin ja -rakenteeseen on vaikea ennakoida, koska ne riippuvat laajemmista yhteiskunnallisista muutoksista. Erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta loppuraportissa esitettyihin arvioihin liittyy epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi niitä täsmennetään jatkovalmistelussa.

Työryhmä on kirjannut toimeksiantonsa mukaiset ehdotukset tähän raporttiin ja saatuaan työnsä päätökseen luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti sosiaali- ja terveysministeriölle.

Liitteenä on Kuntaliiton täydentävä lausunto työryhmän loppuraporttiin.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2014

Kari Ilmonen

Hanna Liski-Wallentowitz

Merja Hilpinen

Tapio Nieminen

Lea Karjalainen

Riikka Peltonen

Jaana Huhta

Helka Raivio

Simopekka Koivu

Kaija Ray

Era Koivumäki

Tero Ristimäki

Sakari Laari

Sirkka Sivula

Milja Tiainen

Ellen Vogt

Eveliina Pöyhönen

SISÄLLYS

Kuvailulehti.....	2
Presentationsblad	3
Luovutuskirje	5
Sisällys	9

1 Työryhmän linjaukset..... 11

2 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta	16
2.1 Esityksen pääasiallinen sisältö	16
2.2 Yleisperustelut.....	16
2.2.1 Nykytila.....	16
2.2.2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	35
2.2.3 Esityksen vaikutukset.....	41
2.3 Yksityiskohtaiset perustelut.....	49
2.4 Laki heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta	65

LIITTEET:

1 Täydentävä lausuma	74
2 Kustannuslaskelmat.....	75

1 TYÖRYHMÄN LINJAUKSET

Työnsä ensimmäisessä vaiheessa työryhmä valmisteli jatkotyönsä pohjaksi peruslinjaukset sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan toiminnan uudistamiseksi. Työryhmä luovutti linjaukset sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan toiminnan uudistamiseksi peruspalveluministeri Huoviselle 3.2.2014.

Linjaukset koostuivat viidestä osa-alueesta:

1. Selkeät vastuualueet

Vastuu heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden edistämisestä jakautuu nykyään monelle eri taholle. Vastuunjaon on oltava selkeä, jotta asiakas saa tarvitsemansa palvelut ja jotta niukkenevat julkiset resurssit käytetään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi edellytetään tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Työryhmä korostaa, että panostus heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden hyvinvointia ja terveyttä edistäviin palveluihin on tärkeää ja säästää yhteiskunnan kustannuksia pidemmällä aikavälillä.

Vastuunjaossa tulisi huomioida seuraavat asiat:

- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen tukemisen ensisijainen vastuu on työ- ja elinkeinohallinnolla. Vastuu tarkoittaa prosessin koordinaatiovastuuta, eli työ- ja elinkeinohallinto vastaa heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön palvelutarpeen ja työkyvyn arvioinnista, ohjaa työnhakijan tarpeenmukaiseen palveluun, arvioi palveluiden vaikuttavuutta ja päättää yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa jatkotoimista. Koordinaatiota toteuttaa työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (nyk. työvoiman palvelukeskus) silloin, kun työttömän asiakkuus on siirtynyt sinne.
- Työ- ja elinkeinohallinnon ensisijainen vastuu heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen tukemisesta tarkoittaa myös sitä, että julkiset työvoimapalvelut tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että ne soveltuvat heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille. Tämä edellyttää erityistä tukea tarvitsevien työnhakijoiden palveluiden kehittämistä ja riittävien resurssien osoittamista niihin työ- ja elinkeinohallinnossa, sekä palveluiden järjestämistä joustavasti asiakkaan yksilöllisten tarpeiden perusteella. Silloin, kun työhakija ei ole autettavissa pelkästään työ- ja elinkeinohallinnon keinoin, työ- ja elinkeinohallinnon velvollisuus on olla yhteydessä Kansaneläkelaitokseen, kunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoon, nuorisotoimeen, kolmanteen sektoriin tai muuhun tarpeenmukaiseksi katsottuun tahoon työnhakijalle sopivien palveluiden järjestämiseksi.
- Ne työikäiset nuoret ja aikuiset, joilla on sairaus tai vamma ja jotka eivät ole vakiintuneet työelämään, kuuluvat Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmään. Lainmuutoksen myötä ammatillista kuntoutusta voidaan myöntää myös henkilöille, joilla sairaus tai vamma yksinään ei heikennä olennaisesti työ- tai opiskelukykyä ja ansiomahdollisuuksia, mutta joiden kokonaistilanne on sellainen, että työ- tai opiskelukyky ja ansiomahdollisuudet ovat olennaisesti heikentyneet tai niiden arvioidaan lähivuosina olennaisesti heikentyvän. Myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla henkilöillä on mahdollisuus Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen. Kansaneläkelaitoksen

- palveluita tulee edelleen kehittää siten, että ne paremmin vastaavat heikossa työmarkkina-asemassa olevien tarpeisiin.
- Kansaneläkelaitoksen työkykyneuvonnan yhtenä poimintakriteerinä tulisi olla sairauslomapäivien ohella tai lisäksi asiakkaan, työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaali- ja terveystoimen, tai muun tahon tunnistama palvelutarve.
 - Kunta ja sen eri hallintokunnat osallistuvat heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen tukemiseen järjestämällä elinkeino-, sivistys- ja nuorisotoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palveluiden järjestämisen tulee perustua kohderyhmään kuuluvien henkilöiden palvelutarpeisiin ja järjestettävien palveluiden tulee olla riittävästi ja tarkoituksenmukaisesti resursoituja.
 - Sosiaalihuollon rooli työllistymisen tukemisessa painottuu yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa työikäisten sosiaalihuollon asiakkaiden tukemiseen työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen käytössä, sekä työ- ja elinkeinohallinnon palveluja täydentävien sosiaalisen kuntoutuksen ja muiden sosiaalipalvelujen järjestämiseen.
 - Työryhmä katsoo, että työttömien terveystalvveluita tulee edelleen kehittää kuntien ja työ- ja elinkeinohallinnon välisenä yhteistyönä.
 - Sosiaalihuollon vastuulla on osallisuuden ja toimintakyvyn tukeminen silloin, kun asiakas ei sosiaalihuollon ja asiakkaan yhdessä muiden tahojen kanssa tekemän arvion perusteella kykene sillä hetkellä työllistymään työsuhteiseen työhön tai osallistumaan työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin ja kun asiakas on riskissä joutua tai jo joutunut lähiyhteisönsä, yhteiskunnan toiminnan tai työelämän ulkopuolelle.
 - Työ- ja elinkeinohallinnon, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen yhdessä muodostaman työllistymistä edistävän (nyk. työvoiman palvelukeskus) monialaisen yhteispalvelun vastuulla on monialaista tukea tarvitsevien työttömien työllistymisen edistäminen. Yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla työ- ja toimintakykyä, ammatillista osaamista ja muita työmarkkinavalmiuksia kehittäviä palveluja. Yhteispalvelu koordinoi asiakkaan palveluprosessia eri hallinnonalojen palveluissa. Työ- ja elinkeinoministeriö antaa toimintamallin lakisääteistämistä koskevan hallituksen esityksen eduskunnalle syksyllä 2014.

2. Selkeä sosiaalihuollon lainsäädäntö

Sosiaalihuollon roolia heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuuden tukemisessa tulee lainsäädännössä selkeyttää.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevien palveluiden yleiseksi tavoitteeksi tulee asettaa asiakkaiden sosiaalisen osallisuuden ja toimintakyvyn parantaminen.

Koska varsinainen työllistymisen edistäminen on työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla, tulee sosiaalihuollon palvelut säätää tavoitteiltaan ja sisällöiltään sellaisiksi, että ne selkeästi eroavat työ- ja elinkeinohallinnon palveluista. Samoin sosiaalihuollon palveluiden asiakkuuksista tulee säätää siten, että ne kohdistuvat nykyistä paremmin sosiaalihuollon tukea tarvitseville henkilöille, eikä palveluita tarjota pelkästään esim. vamman tai työttömyyden keston perusteella.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevien palveluiden asiakkaiden nykyisenkaltaisen jaottelu lainsäädännöllä vammaisiin, pitkäaikaissairaisiin ja työttömiin ei ole tarkoituksenmukaista. Jaotteluun sisältyy selkeä väliinputoamisen vaara niiden asiakkaiden osalta, joilla ei ole selkeää diagnoosia tai tiettyä työttömyyden kestoa.

Työryhmän näkemyksen mukaan sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevia palveluita toteutetaan nykyään pääsääntöisesti työtoimintana, johon ei välttämättä ole liitetty tai josta ei ole erotettavissa erityisiä kuntouttavia elementtejä. Tämän kaltainen työtoiminta hämärtää työtoiminnan ja ansiotarkoituksessa tehtävän työn rajaa, erityisesti silloin, kun asiakas kykenee tekemään työtoimintana tuottavaa työtä ja palvelun kesto on pitkäkestoista tai jopa pysyvää. Tästä syystä työtoiminnan käytöstä sosiaalipalveluna tulee säätää nykyistä tarkemmin sosiaalihuollon lainsäädännössä.

Em. syistä johtuen sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevaa lainsäädäntöä tulee selkeyttää seuraavasti:

- Kumotaan sosiaalihuoltolain vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevat kohdat (SHL 27 d ja e §), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain erityishuollon asiakkaan työtoimintaa ja työhönvalmennusta koskevat kohdat (kumotaan kehitysvammalain 35 §:n 2 momentti ja muutetaan 2 §:n 4 kohta siten, että työtoiminta poistetaan) sekä laki kuntouttavasta työtoiminnasta. Korvataan em. lainsäädäntö säätämällä uudessa sosiaalihuoltolaissa sosiaalisesta kuntoutuksesta ja sitä täydentävässä erityislaissa työikäisten sosiaalisesta kuntoutuksesta. Samalla arvioidaan myös muutostarpeet suhteessa vammaispalvelulain mukaiseen päivätoimintaan.
- Erityislaki tarvitaan, koska pelkästään sosiaalihuoltolain kaltaisessa yleislaissa ei ole tarkoituksenmukaista säätää nyt useassa eri laissa olevista toimista (työllistymistä tukeva toiminta, työ- ja päivätoiminnat) sillä tarkkuudella, jolla turvattaisiin asiakkaiden mahdollisuus tarpeenmukaisesti palveluihin.
- Sosiaalinen kuntoutus tulisi määritellä uudessa sosiaalihuoltolaissa mahdollisimman laajasti huomioiden eri-ikäiset ihmiset. Määrittely tapahtuu sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä.
- Työelämäosallisuuteen liittyvä sosiaalinen kuntoutus jakautuu:
 - Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus: sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen, jotta asiakas voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai työhön
 - Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus: sosiaalisen toimintakyvyn tukeminen, jotta asiakkaan mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin toteutuvat.
- Työikäisten sosiaalinen kuntoutus sosiaalihuoltolakia täydentävässä erityislaissa:
 - Säädetään työikäisten sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteesta, menettelyistä ja niistä palveluista, joilla korvataan em. kumottava lainsäädäntö. Työryhmä valmistelee asiaa koskevan hallituksen esityksen kesäkuun 2014 loppuun mennessä. Lainsäädäntöjen yhdistäminen vaatii tuekseen tarkan analyysin muutosten aiheuttamista kustannusvaikutuksista sekä muutoksen vaatimien resurssien turvaamisesta.

3. Sosiaalihuollon asiakkaiden ohjautuminen palvelujärjestelmässä

Asiakkaan ohjautuminen työelämäosallisuutta tukevassa palvelujärjestelmässä tulee perustua yksilölliseen palvelutarvearvioon. Palvelutarvearvio voidaan tehdä peruspalveluissa yksittäisen vastuutahon ja asiakkaan yhteistyönä tai tarvittaessa yhteistyössä jonkin muun palvelujärjestelmän vastuutahon tai -tahojen kanssa.

Sosiaalihuollon tulee ohjata asiakkaana oleva työikäinen henkilö pääsääntöisesti aina työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi, mikäli sosiaalihuollon ja asiakkaan yhdessä tekemän arvion perusteella tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Mikäli henkilö tarvitsee tukea julkisiin työvoimapalveluihin ohjautumisessa tai niiden käytössä, sosiaalihuollon tehtävänä on tukea häntä ohjauksella, neuvonnalla ja yhteistyöllä työ- ja elinkeinohallinnon tai tarpeenmukaisia tuki- tai täydentäviä palveluja järjestämällä.

Työ- ja elinkeinohallinnon vastuulla on työnhakijana olevan henkilön palveluprosessin koordinointi. Työ- ja elinkeinotoimisto voi sisällyttää yhteistyössä kunnan sosiaalitoimen kanssa sosiaalipalveluita asiakkaan työllistymissuunnitelmaan silloin, kun julkiset työvoimapalvelut eivät yksinään riitä. Mikäli työhakijalla on työkykyyn ja/tai terveyteen liittyviä ongelmia, lähettää Työ- ja elinkeinotoimisto henkilön työkyvyn tutkimukseen tai arviointiin tai työttömän terveystarkastukseen kunnan terveydenhuollon kanssa sovitun toimintamallin mukaisesti. Työ- ja elinkeinotoimisto myös tarkistaa, onko asiakkaalla, jonka työllistymistä vamma tai sairaus vaikeuttaa, mahdollisesti ammatillisen kuntoutuksen palvelujen tarve, ja ohjaa hänet tarvittaessa hakemaan kyseisiä palveluja.

Monialaista tukea tarvitsevat työttömät ohjataan tietyn työttömyyden keston jälkeen työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun, jota koskeva lakiesitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2014. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Monialaisessa yhteispalvelussa tehtyyn työllistymissuunnitelmaan sisällytetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muita kunnan ja muiden toimijoiden palveluita silloin, kun ne ovat asiakkaan tarpeen mukaisia.

Sosiaalihuollossa asiakas ohjataan palvelutarpeen mukaisiin palveluihin, jotka voivat sisältää sosiaalisen kuntoutuksen palveluita tai muita sosiaalihuollon palveluita, sekä niitä tukevia muiden hallinnonalojen palveluita.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien, pidempään työttömänä olleiden moniammatillinen palvelutarvearviointi tapahtuisi vuoden 2015 alusta lähtien osana monialaista yhteispalvelua. Tällöin erillisiä nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisia aktivointisuunnitelmia ei ko. henkilöiden osalta ole enää tarkoituksenmukaista tehdä, vaan ne voidaan siirtää osaksi monialaista yhteispalvelua toimintaa ja näin säästää sekä kuntien että työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöresursseja.

4. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevien palveluiden kehittäminen

Sosiaalihuollon palveluiden sisältöä on uudistettava siten, että ne selkeästi eroavat työ- ja elinkeinohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen palveluista, eivätkä hämää työ- ja elinkeinohallinnon, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuita.

Sosiaalihuollon toiminnan tulee lähteä siitä, että kaikki työikäiset asiakkaat työllistyisivät kykyjensä mukaan työsuhteiseen työhön. Tämä tarkoittaa sosiaalihuollon työelämävalmiuksia tukevien palveluiden tavoitteiden ja toteutuksen uudelleen suunnittamista siten, että asiakkaiden mahdollisuudet osallistua työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai työhön parantuvat. Koska työtoiminnan vaikuttavuus ei ole täyttänyt lainsäätäjän sille asettamia tavoitteita, on sen tavoitteita ja sisältöä kehitettävä. Työtoimintaa käytetään silloin, kun se on tarpeen asiakkaan toimintakyvyn arvioimiseksi tai kuntoutumisen edistämiseksi. Työtoiminta on pääsääntöisesti määräaikaista ja siihen sisältyy vahva kuntoutuksellinen tuki ja ohjaus. Työtoimintaa voidaan järjestää pidempikestoisesti osana osallisuutta ja

toimintakykyä tukevaa toimintaa silloin, kun asiakas haluaa työskennellä, mutta ei kykene työsuhteiseen työhön.

5. Asiakkaiden toimeentulot ja kannustimet sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevilla palveluilla sekä palveluiden rahoitus

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevia palveluita koskeva lainsäädäntö uudistetaan edellä esitetyllä tavalla. Tällöin määritellään myös ne korvaukset, jotka asiakkaat saavat osallistuessaan uuden lainsäädännön mukaisiin palveluihin. Samalla arvioidaan se, mikä osa työelämävalmiuksia edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta määritellään työttömyysturvalain mukaiseksi työllistymistä edistäväksi palveluksi. Tällä on vaikutusta sekä asiakkaiden saamaan työttömyysturvaan, aktiivikorotuksiin ja kulukorvauksiin että työmarkkinatuen rahoituksen jakautumiseen valtion ja kuntien kesken. Työllistymistä edistäväksi palveluksi lukeminen edellyttää, että työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus on kuvattu riittävän tarkasti.

Kuntouttavan työtoiminnan lain kumoaminen tarkoittaa valtion kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksaman erilliskorvauksen lakkaamista. Työryhmän näkemyksen mukaan erilliskorvaus on tarpeen säilyttää. Uudistuvassa lainsäädännössä kuntakorvaus tulee kohdentaa työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen ja sen tasoa tulee korottaa.

2 HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HEIKOSSA TYÖMARKKINA-ASEMASSA OLEVIENTEN HENKILÖIDEN SOSIAALISESTA KUNTOUTUKSESTA

2.1 ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta. Laki koskisi osana sosiaalihuoltoa järjestettäviä sosiaalisen kuntoutuksen palveluja ja muita tukitoimia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksien, toimintakyvyn ja osallisuuden edistämiseksi sekä syrjäytymisen torjumiseksi. Tavoitteen saavuttamiseksi laissa säädettäisiin erikseen työelämävalmiuksia edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta ja osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta.

Ehdotettu laki korvaisi nykyiset sosiaalihuoltolain ja (vammanisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lain sekä) kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nyt ehdotettua sääntelyä asiallisesti vastaavat säännökset sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain, kuitenkin niin, että sääntelyn tavoitteita ja sisältöä on täsmennetty, palvelujen työllistymisedellytyksiä tukevia toimintamalleja vahvistettu ja palveluja sekä sääntelyä muutoinkin uudistettu vastaamaan paremmin sosiaalihuollon perustehtävää tukea asiakkaiden toimintakykyä ja osallisuutta kokonaisvaltaisesti.

Ehdotetussa laissa palvelutarpeen arviointi ja siihen pohjautuva palvelujen järjestäminen ja toteuttaminen perustuisivat aina asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen. Laki myös selkiyttäisi eri toimijoiden välisiä vastuita ja yhteistyötä. Palvelujen järjestämisen ja asiakkuuden nykyisen kaltaisesta määrittymisestä vammanisuuden tai pitkäikaistyöttömyyden perusteella on laissa luovuttu.

Esitys liittyy valtion vuoden xxxx talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

2.2 YLEISPERUSTELUT

2.2.1 Nykytila

2.2.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Sosiaalihuollon yleinen lainsäädäntö

Hyvin toimiva sosiaalihuolto ja siihen liittyvä palvelujärjestelmä ovat keskeinen osa ihmisten hyvinvoinnin ja perusoikeuksien toteuttamista. Sosiaalihuollon järjestämisen perusta on perustuslaissa (731/1999), erityisesti sen 19 §:ssä. Se turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja asettaa julkiselle vallalle velvoitteen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen.

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisia tehtäviä, joista kunnan pitää huolehtia. Kunnan sosiaalihuollon tehtävänä on sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaalisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä ihmisten omatoimisuuden tukeminen. Kunnat vastaavat sosiaalipalvelujen järjestämisestä, toimeentulotuen antamisesta, sosiaalisen luoton myöntämisestä, sosiaaliturvaetuuksia ja niiden käyttöä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä sosiaalisten olojen kehittamisestä ja sosiaalisten epäkohtien poistamisesta.

Sosiaalipalvelut, joiden järjestämisestä kunnan on huolehdittava, on lueteltu sosiaalihuoltolain 17 §:ssä. Näitä palveluita ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. Näiden lisäksi kunnan on huolehdittava lasten ja nuorten huollon, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden, lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovitteluun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden sekä omaishoidon tuen ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä.

Jos sosiaalihuollon asiakas tarvitsee kuntoutusta, jota ei ole säädetty sosiaalihuollon tehtäväksi tai jota ei ole tarkoituksenmukaista järjestää sosiaalipalveluna, sosiaalihuollon tehtävänä on huolehtia siitä, että asianomaiselle annetaan tietoja muista kuntoutusmahdollisuuksista ja että hänet ohjataan tarpeen mukaan terveydenhuolto-, työvoima- tai opetusviranomaisen, Kansaneläkelaitoksen tai muun palvelujen järjestäjän palveluiden piiriin yhteistyössä niitä järjestävien tahojen kanssa. Lisäksi on noudatettava, mitä kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä annetussa laissa (497/2003) säädetään. Tätä lakia ollaan muuttamassa osana hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa, jonka tavoitteen on kuntien tehtävien vähentäminen.

Lain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Lakiin sisältyvät sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Lakia sovelletaan sekä viranomaisen että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon.

Sosiaalihuollon asiakkaan tarpeisiin perustuen vuonna 2005 säädettiin myös laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Lain tavoitteena oli, että sosiaalihuollon henkilöstön ammatillinen osaaminen perustuu ensisijaisesti asiakkaiden palvelutarpeisiin. Henkilöstön riittävä koulutus ja ammatillinen osaaminen edistävät sosiaalihuollon asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä varmistavat palvelujen laatua muutoinkin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettu laki (733/1992) sisältävät sosiaalihuollon rahoitusta ja järjestämistapoja koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki tuli voimaan vuonna 1993. Lain myötä valtionosuusjärjestelmässä siirryttiin laskennalliseen valtionosuuteen ja kuntien toimintavapautta sosiaalihuollon järjestämisessä laajennettiin. Samaan aikaisesti valtionosuusuudistuksen kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut kerättiin kattavasti yhteen, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992). Vuoden 2010 alusta alkaen voimassa ollut, sosiaali- ja terve-

ys- sekä opetushallinnon yhteinen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki on keskeisiltä osin korvannut sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuslain.

Sosiaalihuollon lainsäädännön lisäksi sosiaalihuollon toteuttamiseen, järjestämiseen ja tuottamiseen, sekä asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin vaikuttaa myös yleislainsäädäntö, kuten kuntalaki (365/1995), hallintolaki (434/2003), henkilötietolaki (523/1999), viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) ja julkisista hankinnoista annettu laki (348/2007), sekä osin muiden toimialojen lainsäädäntö.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta

Yhtenä sosiaalipalveluna kunnan tulee sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan järjestää vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa. Palveluista säädetään tarkemmin sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:issä. Pykälien säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 169/2001 vp) mukaan säännösten tavoitteena on parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja nostaa heidän työhön osallistumisensa lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Toimenpiteiden tulisi tavoitteen mukaan myös auttaa vammaisten henkilöiden siirtymistä työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään.

SHL 27 d §:ssä säädetyllä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden järjestämistä. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentissa säädetään lisäksi siitä, että työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Säännöksen tarkoituksen taustalla on kunnan aikaisemmin vammaisille henkilöille järjestämän ns. suojatyön mahdollistaminen työsuhteisena työnä osana sosiaalihuoltoa.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, jotka vammaisuuden, sairauden tai muun vastaavan syyn takia tarvitsevat erityisiä tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille, ja joille työhallinnon työvoimapalvelut tai työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät ole riittäviä. Vammaisen henkilön määritelmä vastaa vammaispalvelulain määritelmää. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n tarkoituksena on edellä mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan pitää vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukimuodot mahdollisimman monipuolisina.

SHL 27 d §:n mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta toteutetaan useimmiten joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana. Osassa kunnista palvelu kuitenkin toteutetaan 27 d §:n 3 momentin mukaisesti työsuhteisena työnä. Näiden lisäksi toimintaa toteutetaan yksilövalmennuksena tai -ohjauksena, työhönvalmentajan tukena, työ- tai toimintakyvyn arviointina sekä ryhmätoimintana. Toiminnan tavoitteena pidetään toisaalta toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista ja toisaalta työllistymistä avoimille työmarkkinoille. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23)

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa oli 1 825 henkilöä vuonna 2013. Määrä on laskenut jatkuvasti, varsinkin niiden asiakkaiden osalta, joiden palvelu toteutetaan työsuhteisena työnä. Tämän on arvioitu (muun muassa Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23) johtuvan siitä, että palveluun aiemmin ohjatut henkilöt ohjataan nykyisin joko vammaisten henkilöiden työ-

toimintaan (jonka asiakasmäärät ovat kasvaneet samaan aikaan kun työllistymistä tukevan toiminnan ovat laskeneet) tai nk. välityömarkkinoille palkkatuetuun työhön.

Sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä säädetään vammaisten henkilöiden työtoiminnasta. Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa, jossa ei synny työsopimuslain mukaista työsuhdetta toimintaan osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän välille. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön, ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Työtoimintaa koskeva sääntely on pidetty laissa yleisellä tasolla, koska työtoiminnan sääntelevä yksityiskohtaisella säännöksellä ei ole palvelun monimuotoisuuden vuoksi mahdollista (HE 169/2001 vp).

Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa toteutetaan kunnissa selvästi eniten työtoimintana. Tämän lisäksi toimintaa toteutetaan osittain samoja toimintamuotoja hyödyntäen kuin edellä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa. Toiminnan tavoitteena kunnissa on useimmiten toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen sekä työ- tai toimintakyvyn arviointi. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013/23.)

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan asiakasmääriä ei tilastoida erikseen, vaan yhdessä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisen työtoiminnan kanssa. Tilastokeskuksen mukaan näissä työtoiminnoissa oli 9 596 henkilöä vuonna 2013.

Aktivointisuunnitelma ja kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) tavoitteena on osana laajempaa työttömyysturvalaista (1290/2002), toimeentulotuesta annetusta laista (1412/1997) ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laista (916/2012) muodostuvaa kokonaisuutta lisätoimenpiteenä tehostaa julkisia työvoimapalveluja pitkäaikaistyöttömyyden estämiseksi ja vähentämiseksi sekä edistää pitkään työttömänä olleiden henkilöiden pääsyä avoimille työmarkkinoille. Tavoitteena on myös tehostaa ja selkiyttää työ- ja elinkeinohallinnon ja kuntien yhteistyötä ja työnjakoa työttömyydestä johtuvan syrjäytymisen torjumisessa.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädetään työttömyyden johdosta pitkään työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saaneiden henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista työllistymisedellytyksiä ja elämänhallintaa parantamaan tarkoitetun aktivointisuunnitelman laadinnassa ja siihen sisältyvien niin sanottujen aktivointitoimenpiteiden toteuttamisessa.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin sisältyvien toimenpiteiden järjestämis- ja toteuttamisvastuu jakautuu työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kesken. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta on velvollinen aloittamaan toimenpiteet aktivointisuunnitelman laatimiseksi, kun asiakkaana oleva henkilö täyttää jonkun kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain soveltamisalaa koskevassa 3 §:ssä tarkoitetuista niin sanotuista aktivointiehdoista. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain soveltaminen ja aktivointisuunnitelman laatimisvelvoite riippuvat henkilön iästä, työvoimapolitiittisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja siitä, saako henkilö työttömyyden johdosta työmarkkinatukea vai toimeentulotukea.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n 1 momentissa on määritelty alle 25-vuotiaita ja 3 §:n 2 momentissa 25 vuotta täyttäneitä koskevat niin sanotut aktivointiehtodot. Lain 3 §:n 1 momentin perusteella lakia sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen työttömälle alle 25-vuotiaalle työmarkkinatukeen oikeutetulle tai toimeentulotukea saavalle henkilölle, jolle on laadittu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettu työllistymissuunnitelma ja joka on työttömyyden perusteella saanut työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä viimeisen 12 kuukauden aikana tai 500 päivää työttömyyspäivärahaa. Lakia sovelletaan 3 §:n 1 momentin mukaan lisäksi henkilöön, jolle on tehty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työnhakijan haastattelu, ja jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Lakia sovelletaan 3 §:n 2 momentin nojalla työttömän 25 vuotta täyttäneen aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan, kun henkilölle on aiemmin laadittu työllistymissuunnitelma, ja henkilö on saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä tai joka on työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:n mukaisen työttömyyspäivärahakauden jälkeen saanut työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 180 päivältä. Lakia sovelletaan 3 §:n 2 momentin mukaan lisäksi henkilöön, jolle on laadittu työllistymissuunnitelma ja jonka pääasiallisena toimeentulona on viimeisen 12 kuukauden aikana ollut työttömyyden perusteella maksettu toimeentulotuki. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan lain soveltamisesta muuhun kuin 3 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön säädetään lain 15 §:ssä.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 15 §:n mukaan työmarkkinatukeen oikeutetulle tai työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle tai työttömyyspäivärahaa saavalle henkilölle voidaan hänen pyynnöstään järjestää kuntouttavaa työtoimintaa ennen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyjä määräaikoja, jos kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto varattuaan henkilölle tilaisuuden tulla kuulluksi arvioivat kuntouttavan työtoiminnan parhaiten tukevan henkilön elämänhallintaa ja työllistymisedellytyksiä. Ennen toiminnan järjestämistä on laadittava kuntouttavaa työtoimintaa koskeva aktivointisuunnitelma siten kuin lain 3 luvussa säädetään. Henkilön on esitettävä kuntouttavaa työtoimintaa koskeva pyyntö työvoimatoimistolle tai kunnalle.

Aktivointisuunnitelma tulee laatia kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:n mukaan aktivointisuunnitelman kohteena olevan henkilön, työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan yhteistyönä. Lisäksi lain 5 §:ssä säädetään muun ohella, että aktivointisuunnitelman kestosta, muuttamisesta ja keskeytyneen suunnitelman jatkamisesta sovitaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja henkilön kesken. Asiakkaalla on mahdollisuus käyttää apunaan tukihenkilöä aktivointisuunnitelman laadinnassa ja uudistamisessa. Suunnitelman myös allekirjoittavat lain 8 §:n 5 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö. Suunnitelman laatimista koskeva sääntely korostaa kaikkien eri osapuolten välisen yhteistyön tärkeyttä, jotta asiakkaalle voidaan suunnitella ja laatia mahdollisimman hyvin juuri hänen yksilöllisiä tarpeitaan vastaava suunnitelma ja sen sisältämät palvelut.

Aktivointisuunnitelmaan voidaan sisällyttää sekä työ- ja elinkeinohallinnon että kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluita. Työ- ja elinkeinohallinnon järjestämien julkisten työvoimapalveluiden tarkoituksena on tukea asiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille ja koulutukseen. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä julkiset työvoimapalvelut ovat kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 2 momentin perusteella työttömän henkilön ensisijaisia palveluja. Julkisten työvoimapalvelujen ja kun-

touttavan työtoiminnan lisäksi aktivointisuunnitelmaan voidaan sisällyttää muita työlistymisen, elämänhallinnan tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen mahdollistavia palveluja. Asiakkaalla on oikeus aktivointisuunnitelmaan merkittyihin sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin sekä muihin toimenpiteisiin sen mukaisesti, kuin niitä koskevissa laeissa on erikseen säädetty.

Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi aktivointisuunnitelmaa tehtäessä, ettei asiakkaalle voida viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja, aktivointisuunnitelmaan tulee kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 3 momentin mukaan sisältyä kuntouttavaa työtoimintaa. Eduskunta kuitenkin tähdensi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia hyväksyessään, että kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu toissijaiseksi toimenpiteeksi. Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ovat ensisijaisia kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyseisten toimenpiteiden käyttö on mahdollista. Kuntouttava työtoiminta ei voi myöskään toissijaisena toimenpiteenä korvata työllistymissuunnitelman mukaisia ensisijaisia toimenpiteitä. (EV 177/2000 vp, StVM 38/2000 vp, TyVL 17/2000 vp). Kunta on velvollinen järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 6 §:n nojalla.

Kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta säädetään kuntouttavan työtoiminnan lain 13 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kuntouttava työtoiminta on sovitettava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Kuntouttava työtoiminta ei saa vakavasti loukata henkilön uskonnollista tai muuta eettistä vakaumusta. Pykälän 2 momentissa säädetään työtoiminnan järjestämisen aikarajoista. Momentin mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3—24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Jakson aikana henkilön tulee osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vähintään yhden ja enintään viiden päivän aikana kalenteriviikossa. Yhden päivän aikana kuntouttavan työtoiminnan tulee kestää vähintään 4 tuntia. Lisäksi pykälän 3 momentissa todetaan, että edellä 2 momentissa tarkoitetun jakson päättyessä aktivointisuunnitelma on uudistettava noudattaen mitä 3 luvussa aktivointisuunnitelmasta säädetään.

Työtoiminnan lisäksi kuntouttavan työtoiminnan yhteydessä järjestetään muita tukitoimintoja muun muassa yksilövalmennuksen ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin muodossa (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013). Kuntouttavassa työtoiminnassa oli arviolta 24 500 henkilöä vuonna 2013 (Kansaneläkelaitos ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos).

Kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta sekä työhönvalmennus

Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta säädetään kehitysvammaisille henkilöille tarjottavista erityisistä sosiaalihuollon palveluista. Laissa säädetään erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluksia. Erityishuollon tarkoituksena on edistää edellä tarkoitetun henkilön suoriutumista päivittäisistä toiminnoista, hänen toimeentuloaan ja sopeutumistaan yhteiskuntaan sekä turvata hänen tarvitsemansa hoito ja muu huolenpito.

Kehitysvammalain 2 §:ssä säädetään, että erityishuoltoon kuuluvia palveluita ovat mm. tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus, työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta sekä yksilöllinen hoito ja muu huolenpito. Lain 35 §:n 2 momentissa sääde-

tään, että erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikettä antavaa toimintaa.

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus toteutetaan valtaosassa kuntia joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana. Lisäksi tarjotaan yksilövalmennusta tai -ohjausta, ryhmätoimintaa sekä työ- tai toimintakyvyn arviointia. Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus muistuttaa sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa sille kunnissa asetettujen tavoitteiden osalta: toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista pidetään kunnissa useimmiten palvelun tärkeimpänä tavoitteena. (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2013:23.) Työ- ja päivätoiminnan ero ei erityishuollon palveluissa ole aina kovin selvä, vaan työtoimintaa voidaan toteuttaa sekä työllistymisen tukemisen välineenä tai päivätoiminnan osana. Päivätoimintaan kuuluu yleensä arkielämän perustaitojen ja elämänhallinnan vahvistaminen sekä yhteisöllistä toimintaa kuten keskusteluita, liikuntaa, luovia toimintoja (musiikki, kuvataide ja teatteri) ja muuta virikkeellistä toimintaa.

Kehitysvammaisten työtoiminnan asiakasmäärät tilastoidaan yhdessä sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan kanssa. Tilastokeskuksen mukaan näissä työtoiminnoissa oli 9 596 henkilöä vuonna 2013. Päivätoiminnassa oli 7 511 henkilöä, joista n. 1 000 oli vammaispalvelulain mukaisessa päivätoiminnassa. Työhönvalmennuksen asiakasmääriä ei tilastoida, mutta työhönvalmennus on usein osa työtoiminnan ohjausta. Tuetusti avoimilla työmarkkinoilla palkkasuhteisessa työssä arvioidaan olevan n. 400 kehitysvammaista henkilöä.

Vaikeavammaisten päivätoiminta

Vammaispalvelulain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää vammaisten henkilöiden edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä. Laissa vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Vaikeavammaisille henkilöille järjestettävästä päivätoiminnasta säädetään vammaispalvelulain 8 ja 8 b §:issä. Kunnan on järjestettävä päivätoimintaa vaikeavammaiselle henkilölle, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään 8 b §:n mukaan työkyvyttömyyden henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoituksen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Päivätoimintaan kuuluu 8 b §:n 1 momentin mukaan kodin ulkopuolella järjestettyä itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Päivätoiminta on 8 b §:n säättämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 166/2006 vp) perustelujen mukaan tavoitteellista toimintaa, jolla pyritään vahvistamaan niitä taitoja, joita kaikkein vaikeimmin vammaiset henkilöt tarvitsevat selviytyäkseen mahdollisimman omatoimisesti arkielämän toiminnoista. Päivätoimintaan kuuluu edellä mainitun hallituksen perustelujen mukaan erilaisia toiminnan muotoja, kuten ruoanlaittoa, liikuntaa, keskusteluita, retkeilyä, luovaa toimintaa sekä sosiaalisten taitojen harjaannuttamista. Päivätoimintaa on 8 b §:n 3 momentin mukaan järjestettävä mahdollisuuksien mukaan siten, että vaikeavammaisen henkilö voi osallistua toi-

mintaan viitenä päivänä viikossa tai tätä harvemmin, jos vaikeavammainen henkilö kykenee osallistumaan työtoimintaan osa-aikaisesti tai siihen on muu hänestä johtuva syy.

Vaikeavammaisten päivätoiminnan asiakasmääriä ei tilastoida, palvelussa arvioidaan olleen n. 1000 henkilöä v. 2013.

Asiakkaiden palvelun aikainen toimeentulo ja korvaukset

Asiakkaiden yleisimpien toimeentulon lähteiden osalta sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaiset työtoiminnot profiloituvat eläke-etuutta saavien palveluiksi. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa eläke-etuus on lähes kaikissa kunnissa asiakkaiden yleisin ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa vähintään toiseksi yleisin toimeentulon lähde. Kuntouttavassa työtoiminnassa asiakkaat saavat tyypillisimmin työttömyysturvaa, ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa eläke-etuus ja palkka ovat useimmissa kunnissa asiakkaiden yleisimmät tulonlähteet. Jälkimmäisessä tosin myös kuntoutusraha, työttömyysturva ja toimeentulotuki ovat osassa kuntia asiakkaiden yleisimpiä tulonlähteitä.

Kuntouttavan työtoiminnan lain soveltamisalan mukaisesti kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä pääasiallisesti toimeentulona on palveluun tultaessa työttömyysturva tai toimeentulotuki. Koska kuntouttava työtoiminta on työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu, turvataan siihen osallistuvan työnhakijan toimeentulo työttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä on oikeus kulukorvaukseen niiltä päiviltä, joina hän tosiasiallisesti osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. Työttömyysetuutta saavan kulukorvauksesta säädetään kuntouttavan työtoiminnan osalta työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:ssä. Sen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työttömyysetuutta saavalle maksetaan kulukorvausta yhdeksän euroa tosiasialliselta osallistumispäivältä. Lisäksi toimeentulotukilain 10 a §:ssä säädetään, että kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla toimeentulotuen saajalle maksetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua kulukorvauksen suuruinen toimintarahaa osallistumispäivää kohti. Toimintarahaa ei kuitenkaan suoriteta niiltä päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysturvalain mukaista kulukorvausta.

Henkilön osallistuessa sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:n mukaiseen vammaisten työllistymistä tukevaan toimintaan tai työtoimintaan tai kehitysvammalain mukaiseen työtoimintaan henkilön etuus on sama kuin palveluun tultaessa. Pääsääntöisesti toimintaan osallistuvilla henkilöillä toimeentulona on jokin työkyvyttömyyden perusteella myönnettävä etuus, kuten eläke-etuus. Eläke-etuuksista yleisimpiä ovat tapaturmaeläke, työkyvyttömyyseläke sekä osatyökyvyttömyyseläke. Lisäksi muita mahdollisia toimeentulon lähteitä on muun muassa sairausvakuutuslain (1224/2004) mukainen sairauspäiväraha. Edellä mainittujen pääasiallisten toimeentulomuotojen lisäksi näitä etuuksia saavalla voi olla oikeus vammaisetuuksista annetun lain perusteella myönnettävään vammaistukeen tai eläkettä saavan hoitotukeen. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaiseen toimintaan osallistuvalla henkilöllä toimeentulon muotona on osassa tapauksia myös ansiotulo. Lisäksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) 24 §:ssä säädetään, että kehitysvammalain mukaiseen työtoimintaan osallistuvalla voidaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perustei-

den mukaisesti suorittaa työosuusrahaa. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole vahvistanut työosuusrahan perusteita.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 8 b §:n mukaan päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoitteen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Kyseeseen tulevat edellä tarkemmin luetellut etuudet eli esimerkiksi eri eläke-etuudet sekä näiden ohella myönnettävät vammaisetuudet.

Kehitysvammalain ja -asetuksen mukaan erityishuoltona annettavaan palveluun liittyvät kuljetukset ovat kehitysvammaiselle henkilölle maksuttomia. Kehitysvammalain 35 §:n mukaan järjestettävään työtoimintaan osallistuvalla kehitysvammaiselle henkilölle ei siis synny matkakustannuksia osallistumisesta toimintaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain (734/1992) mukaan sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta ovat maksuttomia kuljetusta ja aterioita lukuun ottamatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (912/1992) 6 §:n mukaan vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vaikeavammaisille järjestettävistä kuljetuspalveluista voidaan periä enintään paikkakunnalla käytettävissä olevan julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu siihen verrattavissa oleva kohtuullinen maksu.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan kuntouttavan työtoiminnan lain 18 §:n mukaan matkakorvausta kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvista matkakustannuksista. Henkilöllä on oikeus saada korvaus kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvista matkakustannuksista siten kuin toimeentulotukilaissa säädetään. Toimeentulotukilain 10 a §:n 2 momentin mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan osallistumisesta aiheutuvista matkakuiluista toimeentulotukena matkakorvausta halvimman matkustustavan mukaisesti.

Rahoitus

Sosiaalihuoltolain ja sitä täydentävän erityislainsäädännön nojalla kunta vastaa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan, vammaisten henkilöiden työtoiminnan, kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminnan sekä työhönvalmennuksen, vaikeavammaisten päivätoiminnan sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Erityishuoltopiiriin kuuluvat kunnat ovat jäseninä erityishuoltopiirin kuntainliitossa, jonka tulee järjestää kuntien velvollisuudeksi säädetty erityishuolto. Sosiaalihuoltona järjestettävän toiminnan kustannukset kuuluvat yleisen valtionosuuden piiriin, ellei lailla erikseen toisin säädetä.

Kuntouttavan työtoiminnan kuntakorvauksesta on säädetty erikseen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa toimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus on suori-teperusteinen eli se maksetaan kunnalle jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö on osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan. Korvaus maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Loput kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat yleiseen valtionosuuteen oikeuttavia menoja.

Kuntouttava työtoiminta on työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvan työnhakijan toimeentulo turvataan työttömyyspäivärahalla tai työmarkkinatuella.

Nykyiset työmarkkinatuen rahoitusvastuuta koskevat säännökset perustuvat vuonna 2006 toteutettuun työmarkkinatukiudistukseen, jonka tavoitteena oli nostaa työllisyysastetta, turvata tulevaisuuden työvoimatarpeita ja alentaa rakenteellista työttömyyttä. Ennen vuotta 2006 valtio maksoi kaikkien työmarkkinatuen saajien työmarkkinatuen sekä työttömyyden että työvoimapalveluiden ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Vuoden 2006 alussa toteutetun työmarkkinauudistuksen jälkeen valtio ja kunta maksavat puoliksi niiden työttömien työttömyyden aikaisen työmarkkinatuen, jotka ovat saaneet vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Valtio maksaa kokonaan näiden henkilöiden työmarkkinatuen julkisten työvoimapalveluiden ja kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Uudistus sisälsi työmarkkinatuen lisäksi perustoimeentulotuen kustannusten jaon. Samalla kun työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirrettiin kunnalle, valtio otti vastatakseen puolet perustoimeentulotuesta.

Vuoden 2006 rahoitusuudistuksella ei ollut tarkoitus muuttaa valtion ja kuntien talouden välistä tasapainoa. Rahoitusuudistuksen tavoitteena oli palkita kuntia, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä.

Luonnoksessa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta esitetään työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että kunnat maksaisivat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella 300–999 päivää ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. Lakimuutoksen olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015.

Työvoiman palvelukeskus

Nykyinen työvoiman palvelukeskus on kiinteä moniammatillinen verkosto, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta/kunnat ja Kansaneläkelaitos tarjoavat palveluitaan yhdessä toimipisteessä. Toiminta perustuu viranomaisten vapaaehtoiseen sopimukselliseen yhteistyöhön eikä siitä ole omaa lainsäädäntöä. Tällä hetkellä Suomessa on 38 työvoiman palvelukeskusta.

Työvoiman palvelukeskus tarjoaa asiakkaille työhön kuntouttavia palveluja palveluyhteistyönä. Palvelukeskuksen asiakkaaksi voidaan ohjata pitkään työttömänä olleita henkilöitä, joilla työllistymistä vaikeuttavat erilaiset työ- ja toimintakyvyn rajoitteet. Valtakunnallisen työvoiman palvelukeskusten toiminnan ohjausryhmän vuonna 2010 antamien linjausten mukaan asiakkaista vähintään puolet tulee olla moniammatillista tukea työllistymisen edistämiseksi tarvitsevia työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan yhteisasiakkaita (työttömyysetuutta vähintään 500 päivää työttömyyden perusteella saaneita). Työvoiman palvelukeskuksen asiakkuus on vapaaehtoista.

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman mukaisesti keväällä 2013 käynnistettiin valmistelutyö työvoiman palvelukeskus -toimintamallin lakisääteistämiseksi ja valtakunnallistamiseksi. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta on

tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteis palvelulla tarkoitettaisiin yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteis palvelun tavoitteena olisi edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla työ- ja toimintakykyä, ammatillista osaamista ja muita työmarkkinavalmiuksia kehittäviä palveluja. Työttömälle tarjottaisiin monialaisena yhteis palveluna hänen palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja siten kuin mainittuja palveluja koskevissa laeissa erikseen säädetään.

Lakiluonnoksessa esitetään, että yhteis palvelussa tehty työllistymissuunnitelma korvaisi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisen aktivointisuunnitelman niillä yhteis palvelun asiakkailla, jotka täyttäsivät mainitun lain mukaiset aktivointisuunnitelman laatimista koskevat kriteerit.

2.2.1.2 *Nykytilan arviointi*

Toiminnan kehittyminen

Sosiaalihuollolla on pitkät perinteet sekä työllistymistä että muuta yhteiskunnallista osallisuutta ja sopeutumista tukevien palveluiden järjestämisessä. Sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palveluiden piiriin kuului aluksi lähinnä vammaisia henkilöitä, mutta myöhemmin mukaan tulivat myös päihde- ja mielenterveyskuntoutujat sekä pitkäaikaistyöttömät. Ennen nykyisten sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:ien, kuntouttavan työtoiminnan lain ja kehitysvammalain pykälien säätämistä sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palveluiden lainsäädännöllinen pohja oli niukempaa ja se kohdistui nykyistäänkin järjestelmää tarkemmin vain tiettyihin ihmisryhmiin.

Suojatyö oli aiemmin yksi merkittävin vammaisten työllistämisen tukimuoto. Invalidihuoltolakiin lisättiin vuonna 1970 säännökset suojatyöstä (suojatyötermi ei ollut vielä tuolloin käytössä, vaan toimintaa kutsuttiin työtoiminnaksi vuoteen 1979 asti). Vuonna 1978 invalidihuoltolain muutoksella suojatyö liitettiin yhdeksi työvoimahalinnon työllistämiskohteeksi. Tällöin suojatyö sai tavoitteekseen invalidin toimentulon turvaamisen lisäksi toimia työvoimatoimistojen osoittamien vajaakuntoisten asiakkaitten työllistäjänä. Työllistämistehtävän myötä suojatyökeskukset suunniteltiin tuotannonaloiltaan mahdollisimman monipuolisiksi. Tarkoituksena oli, että mahdollisimman moni vajaakuntoisista työnhakijoista olisi voitu työllistää suojatyökeskukseen silloin, kun heille ei ollut tarjolla muuta työpaikkaa.

Invalidihuoltolain soveltamisalaan kuuluivat vuoteen 1979 asti vain fyysisesti vammaiset henkilöt, mikä johti siihen, että syntyi kaksi toisistaan erillä olevaa vammaisten ryhmää. Toinen ryhmä muodostui invalideista eli silloisen määrittelyn mukaan fyysisesti vammaisista ja toinen ryhmä mielisairaista, epilepsiaa sairastavista ja vajaamielisistä. Tämän kahtiajaon seurauksena näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden työelämään osallistuminen muodostui erilaiseksi. Vuoteen 1979 asti vain ensimmäiseen ryhmään kuuluvia pyrittiin sopeuttamaan yhteiskuntaan, kun taas toiseen ryhmään kuuluvat ohjautuivat työelämän ulkopuolelle. (Jaana Paanetoja: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? SLY-sarja A N:ro 316.)

Sosiaalipalvelut tulivat kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin sosiaalihuoltolain (710/1982) myötä vuonna 1984. Sosiaalihuollossa irtauduttiin köyhäinhoidosta, josta siirryttiin ns. universaaliin hoivapolitiikkaan. Aiemmin huollon ja avun

saaminen perustui lähinnä siihen, että henkilö joutui työkyvyttömyyden jälkeen ”hädänalaiseen” asemaan. Toisaalta köyhäin- ja vaivashoidon aikaan työkyvyttömyyden joutui yleensä osallistumaan voimiansa mukaan työntekoon vastineeksi saamastaan avusta, hoivasta ja huolenpidosta. (Niemelä Heikki ja Salminen Kari: Suomalainen sosiaaliturva, 2006; Paanetoja Jaana: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? SLY-sarja A N:ro 316.)

Sosiaalihuoltolain voimaan tulon jälkeen kunta voi järjestää muitakin sosiaalipalveluja kuin vain laissa lueteltuja palveluja; työtoiminnan järjestäminen oli yksi näistä. Tätä sosiaalihuoltolain perusteella järjestettyä työtoimintaa pidettiin sosiaalipalveluna, johon osallistuvat eivät ole työsuhteessa. Sosiaalihuoltolain nojalla järjestettiin 1980-luvulla joissain kaupungeissa esimerkiksi ulkotöitä päihdeongelmallisille. (Sosiaali- ja terveysministeriön komiteanmietintö 1987:59.) Sosiaalihuoltolain yleisiin säännöksiin pohjautunut työtoiminnan muoto on ollut pohjana vuonna 2002 säädetyllä sosiaalihuoltolain mukaisella vammaisten henkilöiden työtoiminnalla.

Suojatyötä pyrittiin useaan otteeseen uudistamaan, mutta varsinainen ensimmäinen konkreettinen lakimuutos tehtiin vasta vuonna 1987, kun invalidihuoltolaki kumottiin muilta kuin suojatyötä koskevin osin vammaispalvelulailla. Varsinaiset suojatyötä koskevat säännökset säilyivät aina vuoteen 2002 asti, jonka jälkeen invalidihuoltolain aikainen suojatyö muuttui nykyisen sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiseksi toiminnaksi (vammaisten työllistymistä tukeva toiminta, jota voidaan toteuttaa työsuhteessa palvelun tuottajaan). Tästä entisestä suojatyöstä erottuvaksi palveluksi säädettiin sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta, jossa ei synny työsuhdetta henkilön ja palvelun järjestäjän tai toteuttajan välille.

Ennen kehitysvammalain säätämistä kehitysvammaisista käytettiin nimitystä vajaamielinen ja heitä koskeva sääntely oli vajaamielislaisissa (107/1958). Sen mukaan vajaamielisiä voitiin huoltaa myös erityisissä päivähuoltoloissa, joiden toimintaan kuului pääasiassa askartelu, opetus ja työtoiminta. Vähitellen päiväkeskusten muu toiminta eriytyi työtoiminnasta. Työtoiminnan käsite vakiintui ja laitoksia ja yksiköitä, joissa sitä toteutettiin, alettiin kutsua työkeskuksiksi erotuksena suojatyökeskuksista. Työtoiminnan ohella niissä järjestettiin myös päivätoimintaa. Kehitysvammaisten työtoiminta jäljitteli teollista työtä, josta maksettiin vähäistä korvausta työosuus-, ahkeruus-, kehoitus-, tai opetusrahan nimellä. Työtoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset henkilöt eivät olleet työsuhteessa, vaan heidän toimeentulonsa perustui eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan. (Jaana Paanetoja: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? SLY-sarja A N:ro 316.)

Sosiaalihuollon lainsäädäntöön ei ole sisällynyt työllistymistä tukevan toiminnan (ml. entinen suojatyö) eikä työtoiminnan sisällön varsinaisia määrittelyjä. Näiden toimintamuotojen kehityksen ja lainsäädännön valmistelutöiden perusteella toimintojen tehtävä nähtiin kahdenlaisena. Toisaalta ne toimivat vammaisten työnhakijoiden toimeentulon turvaajina ja työllistäjinä. Toisaalta varsinkin työtoimintaa järjestettiin itse työn sisällön vuoksi sosiaalihuollon tavoitteiden edistämiseksi. Toimintojen katsottiin osaltaan ehkäisevän vammaisten syrjäytymistä työmarkkinoilta sekä vähentävän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta.

Sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan rinnalla järjestettiin sekä kehitysvammaisille että psykiatristen sairaaloiden potilaille työtoimintaa, joka alkoi osana laitoshoidoa. Työtehtävät liittyivät aluksi laitosten ylläpitoon liittyviin tehtäviin maataloilla, pesuloissa, keittiöissä ja kuljetustehtävissä. Myöhemmin niiden rinnalle ja tilalle tuli erilaiset teollisuuden alihankintatyöt, joista laitos sai tuloja. Työhoito ja työterapiat olivat keskeisiä toimintamuotoja psykiatrisissa sairaaloissa aina 1980-luvulle asti. Teollisuustyöstä maksettiin myös korvauksia. Työtoiminnoissa tapahtui muutos 1980-

luvun taitteessa, kun mielisairaaloita alettiin purkaa ja luomaan avohoitojärjestelmää. Avohoidon kehittäminen pysähtyi 1990-luvun laman aikana, jolloin työtoiminnan järjestäminen väheni ja osittain myös loppui. Tällöin mielenterveysyhdistykset käynnistivät työtoimintaprojekteja ja synnyttivät palvelua, jota muutoin karsittiin. (em.)

Työ- ja päivätoiminnan raja on sosiaalihuollon nykyainsäädännössä häilyvä. Sosiaalihuoltolain mukaisella vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa, kehitysvammalain mukaisella työtoiminnalla tavoitellaan yhteiskunnallista sopeutumista ja vammaispalvelulain mukainen vaikeavammaisten päivätoiminta on kodin ulkopuolella järjestettyä itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Tavoitteet ovat sekä työ- että päivätoiminnassa samankaltaisia. Tämä on johtanut siihen, että työtoiminnassa ei välttämättä tavoitella työllistymistä työsuhteiseen työhön avoimille työmarkkinoille, vaikka se asiakkaan työ- ja toimintakyvyn puolesta olisi mahdollista.

1990-luvun alun taloudellinen lama merkitsi työttömyyden räjähdysmäistä kasvua Suomessa. Se myös synnytti suuren pitkäaikaistyöttömien ryhmän, jonka työllistäminen osoittautui erittäin vaikeaksi. Asiaan pyrittiin vaikuttamaan vuonna 2001 voimaan tulleella lailla kuntouttavasta työtoiminnasta, jonka tarkoituksena oli luoda uusi viimesijainen toimintamuoto pitkäaikaistyöttömille siten, että heidän työllistymisedellytyksensä paranisivat. Uuden lain säätämällä haluttiin lisäksi luoda lainsäädännölliset perusteet työvoimaviranomaisten ja kuntien väliselle yhteistyölle pitkään jatkuneen työttömyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi. Kunnissa oli ennen lain säätämistä tilapäisten ratkaisujen avulla kehitetty erilaisia pitkäaikaistyöttömien asemaa parantavia toimintatapoja. Uuden lain tavoitteena oli lisäksi luoda sekä lainsäädännöllisesti että rahoituksellisesti yhtenäinen toimintamalli koko maahan. Lain säätämisen tarkoituksena oli myös tehostaa työnhakuhaastattelujen tekemistä ja työnhakusuunnitelmien laatimista työvoimahallinnossa.

2000-luvun alussa pyrittiin uudistamaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa pitkään työmarkkinatukea saaneiden asiakkaiden osalta. Kustannusten jakoa ei tuolloin onnistuttu uudistamaan, vaan päätettiin käynnistää yhteispalvelupistekokeilu (YPP), jonka tarkoituksena oli kehittää kuntien, työhallinnon ja Kansaneläkelaitoksen yhteistä asiakaspalvelua ja siten edistää työmarkkinatukea saavien työllistymistä ja aktivointia sekä työkyvyn ylläpitoa ja kuntoutumista. Kokemuksia työhallinnon ja kunnan sosiaalitoimen yhteistyöstä parityöskentelymallia käyttäen oli saatu Euroopan Sosiaalirahaston projekteissa 1990-luvun puolivälistä alkaen. Yhteispalvelupistekokeilu toteutettiin vuosina 2002–2003.

Vuodesta 2004 alkaen yhteispalvelupisteitä kehitettiin edelleen työvoiman palvelukeskuksiksi, joiden toimintamalli vakiinnutettiin vuosina 2004–2006 osana hallituksen poikkihallinnollista työllisyysohjelmaa. Työvoiman palvelukeskusten perustaminen oli osa julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistusta, jossa työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien palvelut eriytettiin kokoamalla vaikeimmin työllistyvien palvelut työvoiman palvelukeskuksiin. Työvoiman palvelukeskusten toiminta merkitsi sosiaalihuollon roolin merkittävää kasvua pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa niissä kunnissa, jotka lähtivät mukaan työvoiman palvelukeskus-toimintaan.

Asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat seikat

Sosiaali- ja terveysministeriön tilaaman selvityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23) mukaan sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan, työtoimintojen ja työhönvalmennuksen asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat asiat ovat moninaisia. Selvitykseen vastanneen sosiaalihuollon henkilöstön mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla oli selvästi useimmin mielenterveysongelma, mutta palveluun ohjautui asiakkaita myös kehitysvammaisuuden vuoksi. Osalla asiakkaista työllistymistä vaikeuttavat myös päihdeongelmat tai sosiaaliset syyt tai ongelmat. Myös vammaisten henkilöiden työtoiminnassa asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla oli useimmin mielenterveysongelma, mutta kehitysvammaisuuden vuoksi palveluun ohjautuu asiakkaita yleisemmin kuin sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan.

Em. selvityksen mukaan kehitysvamma oli kehitysvammaisten työtoiminnan ja työhönvalmennuksen asiakkaiden yleisin työllistymistä vaikeuttava asia. Osalla palvelun asiakkailla oli kuitenkin myös muita työllistymistä hankaloittavia asioita, esimerkiksi oppimisvaikeuksia, tai palvelussa oli myös muita kohderyhmiä, esimerkiksi mielenterveyskuntoutujia. Työllistymistä vaikeuttivat myös sosiaaliset syyt, sosiaaliset ongelmat, oppimisvaikeudet, mielenterveysongelma tai aistivamma. Muina työllistymistä vaikeuttavina asioina mainittiin useimmin yhteiskunnan ja työnantajien kielteiset asenteet kehitysvammaisia kohtaan.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat vastaajien arvioiden mukaan yleisimmin sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä päihdeongelma. Useammassa kuin kahdessa kolmesta kyselyyn vastanneesta kunnasta mielenterveysongelma, päihdeongelma sekä sosiaaliset syyt ja ongelmat olivat kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa. Muiden syiden osuus jäi selvästi edellä mainittuja pienemmäksi; niistä yleisin oli asiakkaiden vanhentunut osaaminen tai koulutus.

Työ- ja elinkeinotoimistot ja työvoiman palvelukeskukset (TYP) selvittivät syksyllä 2008 työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta niiden asiakkaiden työllistymisen esteitä ja palvelutarpeita, joilla on vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille (TEM 2009). Työllistymisen esteinä nousivat esille erityisesti vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute, erilaiset sosiaaliset ongelmat sekä ikään liittyvät kysymykset. Suurimpana yksittäisenä palvelutarpeena (noin 33 %) nostettiin esiin eläkkeelle pääsy. Muina suurina ryhminä nousivat esille kuntien järjestämisvastuulla olevat terveydenhuollon palvelut ja päihdepalvelut. Lisäksi kunnan järjestämisvastuulla olevista palveluista nousivat esille sosiaalityön palvelut ja työtoiminta (kuntouttava työtoiminta, sosiaalihuoltolain mukainen toiminta).

Palveluiden vaikuttavuus

Niukkenevien julkisten resurssien aikana asiakkaiden ohjautuminen oikeaan palveluun oikeaan aikaan on ensiarvoisen tärkeää. Oikein ajoitetulla asiakkaan palvelutarpeeseen hyvin vastaavalla palvelulla on mahdollista säästää eri hallintokuntien resursseja ja lisätä asiakkaiden motivaatiota osallistua palveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön tilaama selvitys työllistymistä tukevasta toiminnasta, työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta sosiaalihuollossa (Sosiaali- ja terveystoimi-

nisteriön raportteja ja muistioita 2013:23.) osoitti, että sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut ovat luonteeltaan hyvin säilyttäviä, eli siirtymiä työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin, koulutukseen tai työhön tapahtuu vähän. Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus on palveluista pitkäkestoisinta, kun taas kuntouttavasta työtoiminnasta siirtymiä tapahtuu useammin kuin muista palveluista. Kuntouttavan työtoiminnan läpivirtavuutta selittää se, että palvelu on aina määräaikainen ja se myös keskeytyy usein (Karjalainen J. ja Karjalainen V.: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? THL:n raportteja 38/2010). Tällöin asiakkaat siirtyvät useimmiten takaisin työ- ja elinkeinohallinnon tai sosiaalitoimen peruspalvelujen asiakkaiksi.

Em. selvityksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan yleisin tai toiseksi yleisin siirtymä vuonna 2012 oli eteneminen työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin. Myös sosiaalihuoltolain mukaisesta vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta on edetty työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa yleisin siirtymä on siirtyminen työtoiminnasta avotyötoimintaan, mutta varsinaisesta eteenpäin siirtymisestä ei voi niissä tapauksissa puhua, koska myös avotyötoiminta on työtoimintaa ja siten osa kyseistä palvelua.

Em. selvityksen mukaan toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on kaikkien palvelujen selkeästi useimmin toteutuva tavoite. Vammaisten henkilöiden työtoiminnoissa (sosiaalihuolto- ja kehitysvammalain mukaisissa) se on ollut merkittävämpänä tavoitteenakin, mutta myös kuntouttavassa työtoiminnassa tavoite on toteutunut selvästi useimmin, vaikka palvelun tärkeimmäksi tavoitteeksi nostetaan kunnissa useimmin työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Myös sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on toteutunut useammin kuin sitä on kunnissa tavoiteltu. Työ- tai toimintakyvyn arviointi on kaikissa palveluissa toteutunut useammin kuin sitä on tavoiteltu.

Sosiaalihuollon vammaisille henkilöille tarkoitettujen työllistymistä tukevien palveluiden ongelmana on perinteisesti ollut se, että asiakkaat eivät ole ohjautuneet tai päässeet työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin silloin, kun tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen työhön. Aiemmin asiakkaan työkyvyttömyyseläkkeellä olo saattoi estää työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin pääsyn, mutta vuoden 2013 alussa voimaan tulleessa laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista työkykyyn liittyvät maininnat on poistettu. Työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin on vuosien saatossa hakeutunut vain vähän esim. työkyvyttömyyseläkkeellä olevia henkilöitä, vaikka heissä on arvioitu olevan paljon työhaluisia ja -kykyisiä henkilöitä (esim. Vuorela: Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2008.) Sosiaalihuollon nykypäivään asti jatkunutta merkittävää roolia vammaisten työllistymisen tukemisessa onkin perusteltu työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin pääsyn vaikeudella sekä sen palveluiden sopimattomuudella vaikeavammaisten henkilöiden erityistarpeisiin.

Sosiaalihuollon vammaisten työelämäosallisuutta tukevien palveluiden suhteesta on säädetty laissa. Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista vammaisten työtoimintaa tulisi järjestää vain niille työkyvyttömille henkilöille, joilla ei vammasta johtuen ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaiseen vammaisten työllistymistä tukevaan toimintaan. Vammaispalvelulain mukainen vaikeavammaisten päivätoiminta taas on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan. Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisen vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan asiakasmäärät ovat olleet jatkuvassa laskussa sa-

maan aikaan, kun työtoiminnan asiakasmäärät kasvavat. Näyttääkin siltä, että kunnat tarjoavat vammaisille henkilöille lähinnä työtoimintaa, ja Invalidihuoltolain suojatyön korvanneen, työsuhteisena työnä toteutettavan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakkaat siirtyvät ikääntyessään pois palvelun piiristä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23.)

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen edellyttää aktivointisuunnitelman, jota laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Mikäli työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei sillä ole tarjota henkilölle työtä tai julkisia työvoimapalveluja kolmen kuukauden kuluessa, on aktivointisuunnitelmaan sisällytettävä kuntouttava työtoiminta. Jos kunta arvioi, ettei henkilö työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi välittömästi osallistua kuntouttavaan työtoimintaan, aktivointisuunnitelman tulee sisältää sellaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, jotka parantavat hänen mahdollisuuksiaan osallistua myöhemmin kuntouttavaan työtoimintaan.

Asiakkaiden ohjautumiseen kuntouttavaan työtoimintaan vaikuttaa merkittävästi työ- ja elinkeinohallinnon arvio siitä, onko sillä tarjota henkilölle työtä tai julkisia työvoimapalveluja kolmen kuukauden sisällä. Kuntouttavan työtoiminnan käytännön toteutuksessa on selvästi ollut havaittavissa se, että esimerkiksi suuret irtisanomiset paikkakunnalla vaikuttavat viiveellä kuntouttavan työtoiminnan asiakasmääriin, kun työttömäksi jääneet henkilöt tulevat lain soveltamisalan piiriin. Tällöin herää kysymys siitä, ovatko kaikki kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiksi tulevat sosiaalihuollon palvelun tarpeessa, vai onko heidän pääasiallinen ongelmansa työpaikkojen vähyys tai työ- ja elinkeinohallinnon pitkäaikaistyöttömille tarkoitettujen palveluiden riittämättömyys.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärä on kasvanut tasaisesti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain voimaan tulemisesta lähtien. Asiakasmäärän kehityksessä näkyy mm. selvä kasvu vuodesta 2005 vuoteen 2006, jolloin voimaan tulleen työmarkkinatukiudistuksen myötä kunnat saivat tehtäväkseen rahoittaa puoliksi yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden tuen. Mikäli nämä ns. passiivituella olevat siirtyvät aktivointitoimenpiteisiin, maksaa valtio työmarkkinatuen aktivoinnin ajalta. Tämä lisäsi osaltaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määriä, koska uudistus lisäsi kuntien kannusteita järjestää työtoimintaa (ks. esim. Karjalainen J. ja Karjalainen V.: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 38/2010).

Vammaisille järjestettävää työtoimintaa on kritisoitu mm. niiden järjestelmäkeskeisyydestä ja vanhentuneista toimintatavoista, jotka eivät huomioi työelämän muutoksia (esim. Kairi, Nummelin ja Teittinen: Työtoiminnan käytäntö ja kokemus. Kehitysvammaliiton selvityksiä 2010). Työtoimintaa pidetään liikaa päivätoiminnan kaltaisena palveluna, joka ei johda avoimille työmarkkinoille työsuhteiseen työhön. Erityisesti nk. avotyön, jolla tarkoitetaan tavanomaisissa työyhteisöissä järjestettyä työtoimintaa, asema nähdään ongelmallisena. Avotyössä tehdään ei-työsuhteista palkatonta työtä usein pitkiäkin aikoja ilman, että toiminta johtaisi avoimille työmarkkinoille työsuhteiseen työhön. Avotyön käyttö on kunnissa lisääntynyt viime vuosina, sillä työtoimintapaikoista on pulaa ja myös monet vammaisten henkilöt kokevat työskenteilyn tavanomaisessa työyhteisössä mielekkäämpänä kuin työkeskuksessa. Myös työttömille tarkoitettu kuntouttava työtoiminta voidaan nähdä yhtenä avotyön muotona, toteutetaanhan sitä runsaasti tavanomaisilla työpaikoilla kunnissa, järjestöissä ja säätiöissä.

Työtoiminnan kehittämistarpeina nähdään nykyistä suuremman läpivirtaavuuden toteutuminen. Läpivirtaavuus tarkoittaa sitä, että työtoiminnan myötä henkilö pystyy siirtymään avoimille työmarkkinoille. Jos läpivirtaavuus ei toteudu, niin työtoiminnan kuntouttava ja valmentava merkitys kohti avoimia työmarkkinoita on epäonnistunut tai sitten se ei ole ollutkaan todellisenä tavoitteena, vaan työtoiminnalla on ollut enemmän päivätoiminnallinen funktio. Kriitikkojen mukaan työkeskukset ovat muodostuneet erityisesti vammaisille henkilöille liian usein ”säilytyspaikoiksi” ilman todellista pyrkimystä kohti avoimia työmarkkinoita. Päivä- ja työtoiminnan rajanveto pitäisi siksi tehdä käytännön tasolla konkreettisemmin. (Kairi, Nummelin ja Teittinen: Työtoiminnan käytäntö ja kokemus. Kehitysvammaliiton selvityksiä 2010.) Kriittikissä ei tosin huomioda sitä, että lainsäädännössä vammaisten henkilöiden työtoiminnan ja kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan tavoitteena ei ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille työsuhteiseen työhön, vaan toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen (sosiaalihuoltolaki § 27 e) ja yhteiskunnallisen sopeutumisen edistäminen (laki kehitysvammaisten erityishuollosta § 2). Ne vammaiset tai kehitysvammaiset henkilöt, joilla olisi mahdollisuuksia työsuhteiseen työhön, tulisi nykyllä lainsäädännön perusteella ohjata sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan, Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen tai työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevien tutkimusten (esim. Karjalainen J. ja Karjalainen V.: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikka vai työllisyyspolitiikka? Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 38/2010 sekä Karjalainen V. ja Karjalainen J.: Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 46/2011) mukaan kuntouttavan työtoiminnan päävaikutukset liittyvät asiakkaiden parantuneeseen toimintakykyyn ja lisääntyneeseen hyvinvointiin. STM:n tilaaman selvityksen (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:23) mukaan vammaisille tarkoitettujen työtoimintojen vaikutukset ovat samankaltaisia. Sosiaalihuollon aikaan saamat vaikutukset ovat siis pääosin hyvinvointipoliittisia työllisyyspoliittisten vaikutusten jäädessä vaatimattomiksi. Sosiaalihuollon roolin kasvattaminen työllisyyden hoidossa ei näytä tuovan niitä vaikutuksia, joita esim. lailla kuntouttavasta työtoiminnasta on haettu. Tavoite työllisyyspoliittisten vaikutusten aikaansaamiseksi on myös aiheuttanut sen, että sosiaalihuollon keskeinen tehtävä sosiaalihuollon asiakkaiden toimintakyvyn ja hyvinvoinnin tukijana on hämärtynyt. Vaikutusten arvioinnin keskittyessä työllisyyspoliittisten vaikutusten mittaamiseen, ovat asiakkaiden toimintakyvyn ja hyvinvoinnin lisääntymiseen liittyvät tavoitteet jääneet todentamatta. Lisäksi työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalihuollon tehtävänjako on hämärtynyt molempien tavoitellessa työvoimapolitiittisia vaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2008 toteuttaman selvityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistoissa on suuri määrä työttömiä työnhakijoita, joiden työllistymistä ei voida auttaa ensisijassa ja/tai yksinomaan julkisilla työvoimapalveluilla ja joiden työllistymistä tukevia palveluja voidaan suunnitella ja tarjota vasta sen jälkeen, kun kunnan järjestämisvastuulla olevilla palveluilla oli luotu edellytyksiä julkisten työvoimapalvelujen käytölle. Asiakkaiden työllistymisen esteinä nousivat selvityksessä esille erityisesti vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute, erilaiset sosiaaliset ongelmat sekä ikään liittyvät kysymykset. Selvitys perustui työ- ja elinkeinotoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten virkailijoiden arvioihin otokseen valittujen asiakkaiden työllistymisen esteistä.

Selvityksen voidaan katsoa osoittavan myös sen, että nykyiset julkiset työvoimapalvelut eivät vastaa niiden työttömien työnhakijoiden tarpeisiin, joiden työ- ja toi-

mintakyky on alentunut vähäistä enemmän. Tämän seurauksena heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen edistäminen valuu muiden toimijoiden, erityisesti sosiaalihuollon, vastuulle. Segregaation vähentämisen näkökulmasta heikoimmassa asemassa olevien palveluita ei kuitenkaan pidä erottaa valtavirran palveluista, vaan yleisiin palveluihin tulee kehittää kohdennettuja toimintamalleja, jotka tukevat heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita.

Heikoimmassa asemassa olevien työllistymisen tukeminen vaatii usein monialaista ja -ammattillista yhteistyötä esimerkiksi työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon ja kansaneläkelaitoksen kesken. Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalveluissa on viime vuosina kehitetty työ- ja elinkeinohallinnon ja terveydenhuollon välistä yhteistyötä asiaa pohtineen työryhmän esitysten pohjalta (TEM raportteja 10/2011). STM lähetti kuntiin työttömien terveydenhuollon palveluiden järjestämistä koskevan kirjeen elokuussa 2013. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteutti Eduskunnan toimeksiannosta pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishankkeen 2007–2010. Työttömien terveydenhuollon monialaisen yhteistyön lähtökohta on se, että työ- ja elinkeinotoimistolla on ensisijainen vastuu prosessista, jossa työttömän työnhakijan työkyky arvioidaan ja päätetään työmarkkinoille kuntouttavista palveluista. Paikallistasolla työkyvyn arviointi ja terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen on työ- ja elinkeinotoimiston, Kansaneläkelaitoksen ja kunnan yhteistyötä.

Huoltosuhteen heiketessä osatyökykyisten työllistymisen tukemiseen on viime vuosina kiinnitetty yhä enemmän huomiota. STM:n vetämä Osatyökykyiset työssä -ohjelma (2013–2015) tarjoaa tukea ja välineitä osatyökykyisten työssä jatkamiseen ja työllistymiseen. Ohjelman sisältämän toimintakonseptin tarkoituksena on varmistaa, että osatyökykyisiä varten on saumaton palveluiden ketju, joka auttaa heitä jatkamaan työssä tai työllistymään. Vastuu konseptiin sisältyvän keinovalikoiman käyttöönotosta on työelämän ulkopuolella olevien osatyökykyisten osalta työ- ja elinkeinotoimistolla. Työ- ja elinkeinotoimisto nimeää osatyökykyiselle henkilölle työkykykoordinaattorin, joka räätälöi eri keinoista, etuuksista ja palveluista henkilön tarpeiden mukaisen kokonaisuuden.

STM:n asettama osatyökykyisten työllistymisen esteitä ja niiden poistamista pohtinut työryhmä (16.4.2012–30.6.2013) esitti useita osatyökykyisten työllistymistä edistäviä muutoksia nyky-lainsäädäntöön (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:37). Esim. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuslakiin esitettyjen tarkistusten tavoitteena oli parantaa ammatillisen kuntoutuksen oikea-aikaisuutta ja selkeyttää Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimiston työnjakoa. Työryhmä myös katsoi, että työkykyä uhkaavissa tilanteissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tulee nykyistä nopeammin reagoida asiakkaan palvelutarpeisiin. Lisäksi työryhmä ehdotti työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan yhteistyön lisäämistä asiakkaiden siirtymien lisäämiseksi työvoimapalveluihin ja edelleen työmarkkinoille.

Työryhmä piti tärkeänä, että jatkossakin olisi tarjolla työtoimintaa niille henkilöille, joilla ei ole työkykynsä puolesta edellytyksiä työllistyä työsuhteeseen. Työtoiminnan sisältö tulisi kuitenkin määritellä siten, että se erottuisi selvästi työsuhteisesta työstä. Työtoiminnalla voisi olla kahtalainen tehtävä. Se voisi tarjota osatyökykyisille mahdollisuuden parantaa valmiuksiaan siten, että työtoiminnasta on mahdollisuus siirtyä työvoimapalveluihin tai työhön. Vaihtoehtoinen tavoite voisi olla niiden henkilöiden osallisuuden ja hyvinvoinnin tukeminen, joilla ei ole edellytyksiä työllistyä työsuhteeseen.

Vuoden 2008 arvioinnin (Arnkil, Karjalainen, Saikku, Spangar ja Pitkänen: Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. TEM-julkaisuja 18/2008) mukaan heikossa työmarkkina-

asemassa olevien kuntoutus ja aktivointi on tehostunut työvoiman palvelukeskuksissa. Rakenteellisen työttömyyden alentamisessa oli onnistuttu kohtuullisesti, mutta haasteena oli edelleen kaikkein vaikeimmin työllistyvien aktivointi työelämään. Tuloksellisuuden arvioitiin olevan sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa parempi kuin työllisyyspoliittisten tavoitteiden.

Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti vuonna 2011 sitä, edistävätkö pitkäaikais-työttömille suunnatut toimenpiteet heidän työllistymistään ja onko toimenpiteillä muita hyvinvointia edistäviä ja syrjäytymistä ehkäiseviä vaikutuksia (tarkastuskertomus 229/2011). Tarkastushavaintojen mukaan toimenpiteiden työllisyysvaikutukset ovat usein vähäisiä, mutta niillä on erilaisia hyvinvointivaikutuksia muun muassa työ- ja toimintakykyyn, sosiaalisiin suhteisiin ja elämänhallintaan. Tulokset eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä: osa toimenpiteisiin osallistuneista näyttää hyötynvän niistä, mutta osalla vaikutukset voivat olla jopa kielteisiä, erityisesti silloin kun polkua työelämään ei avaudukaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan työvoiman palvelukeskukset ovat muodostaneet sellaisia osaamiskeskittymiä, joilla on selkeästi lisäarvoa heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palvelujen tarjoamisessa. Asiakkaat ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä työvoiman palvelukeskuksessa saamaansa yksilölliseen palveluun. Kritiikkiä asiakkaat ovat kuitenkin esittäneet siitä, että hyväksi koettu palveluprosessi ei useinkaan johda pysyvään työllistymiseen.

Tarkastusviraston mukaan työvoimapolitiikan tavoitteenasettelua olisi selkeytettävä syrjäytymisen ehkäisyn osalta. Vaikuttavuuden parantaminen edellyttäisi toimenpiteiden parempaa kohdentamista asiakkaiden erilaisten tarpeiden mukaan. Tämä edellyttäisi entistä yksilöllisempiä ja sisällöltään laadukkaita toimenpiteitä, jotka ovat myös riittävän pitkäaikaisia. Tarkastusvirasto myös katsoi, että aktivoinnin vaikuttavuutta on parannettava toimenpiteitä aikaistamalla.

Kansaneläkelaitoksen ammatillista kuntoutusta myönnettiin 13 385 henkilölle vuonna 2013 (lähde: Kela). Näistä 922 henkilöä sai työ- ja koulutuskokeilua ja 1 301 henkilöä työhönvalmennusta. Ammatillista kuntoutusta saaneista 93,8 % oli työelämässä ja 6,2 % poissa työelämästä ennen kuntoutusta. Kansaneläkelaitoksen ammatillista kuntoutusta onkin kritisoitu siitä, että se kohdistuu heikosti työelämän ulkopuolella oleviin henkilöihin, joiden etuus on esimerkiksi työkyvyttömyyseläke. Kuitenkin näissä henkilöissä olisi paljon sellaisia, jotka voisivat hyötyä Kansaneläkelaitoksen ammatillisesta kuntoutuksesta.

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) perusteella. Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen saamisedellytyksiä muutettiin vuoden 2014 alusta voimaan tulleella lailla (973/2013). Kansaneläkelaitoksen ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu henkilöille, joilla on sairaus tai vamma ja joiden työ- tai opiskelukyky on heikentynyt tai sen arvioidaan lähivuosina heikentyvän olennaisesti henkilön kokonaistilanne huomioon ottaen. Uudistettu lainsäädäntö vastaa paremmin Kansaneläkelaitoksen kohderyhmään kuuluvien nuorten ja vailla työhistoriaa olevien henkilöiden tarpeisiin.

Vuoden 2013 alusta uudistuneessa laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluissa ei enää mainita ammatillista kuntoutusta julkisena työvoimapalveluna, mutta työ- ja elinkeinohallinnon palveluita voidaan järjestää yhä ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa silloin, kun asiakkaalla ei ole oikeutta kansaneläkelaitoksen, työeläkevakuutuksen, ta-paturma- ja liikennevakuutuksen tai ammatillisten oppilaitosten ensisijaisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin.

Palveluiden oikeudellinen luonne

Sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta (SHL 27 § d) säädetään, että toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Laissa ei säädetä tilanteista, joissa palvelu järjestetään siten, että työntekijä ei ole työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnasta (SHL 27 § e) säädetään, että työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan. Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta ei säädetä asiakkaan työtoiminnan tai työhönvalmennuksen aikaisesta työoikeudellisesta asemasta, vaan lähdetään siitä, että hän on erityishuoltona järjestettävässä palvelussa.

Lain kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle, ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille.

Jaana Paanetoja on väitöskirjassa selvittänyt vajaakuntoisten tekemän työn oikeudellista luonnetta (Paanetoja: Työsuhteista työtä vai työtoimintaa, 2013). Hänen mukaansa nykyinen työtoimintaa koskeva sosiaalihuollon lainsäädäntö ei riittävässä määrin tee eroa työsuhteisen työn ja työtoiminnan välillä. Tämä voi johtaa siihen, että työtoimintaan tulisi soveltaa työsopimuslakia ja työtoimintana järjestettävä työ toteutetaan työsuhteisena työnä.

Työsopimuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan työsuhteen ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan rajaa arvioitaessa tulisi antaa merkitystä erityisesti ansiotarkoitukselle, koska ansiotarkoitus on tyypillistä työsuhteessa tehtävälle työlle. Jos työn tekemiseen ei liity lainkaan ansiotarkoitusta, ei kysymyksessä voi yleensä olla työsuhteinen työ: ”Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluna annettavaan työtoimintaan tai muuhun terapiaan osallistuminen jäisi työsopimuslain soveltamisen ulkopuolelle, jos toiminta järjestetään kokonaan tai pääasiallisesti hoito- tai kuntoutustavoitteisesti” (HE 157/2000). Paanetojan mukaan palvelun tavoite ei kuitenkaan voi määrittää työsopimuslain soveltamista, vaan kuntouttava työ voi jäädä työsuhteen ja muun työläinsäädännön ulkopuolelle vain, jos siitä on säädetty lailla. (Paanetoja, 2013.)

Sosiaalihuollon päivätoiminnoissa olevien henkilöiden katsotaan olevan asiakkaina sosiaalipalvelussa tai erityishuollossa. Työoikeudellinen näkökulma on noussut esiin silloin, kun päivätoiminnassa tehdään työtehtäviä.

2.2.2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.2.2.1 *Sosiaalihuollon funktio*

Hyvinvointivaltion perustana ovat solidaarisuus ja yhteisvastuu. Hyvinvointipalveluilla on erityinen merkitys yhteiskunnan koheesion, demokratian, yhtäläisten mahdollisuuksien ja perusoikeuksien rakentajina. Sosiaalihuolto ei siis ole vain palveluja, vaan kokonaisvaltaisen hyvinvointipolitiikan toteuttamista. Se edellyttää laajaa hyvinvointivastuuta ja joustavaa yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Parhaimmillaan hyvinvointipalvelut vahvistavat ihmisten mahdollisuuksia toimia täysivaltaisina yhteiskunnan ja yhteisön jäseninä ja aktiivisina toimijoina. Hyvin toimiessaan sosiaalihuolto

lisää yksilön ja perheiden elämän ennustettavuutta ja turvallisuutta sekä avartaa heidän toimintamahdollisuuksiaan. Väestötasolla sosiaalihuolto tasaa hyvinvointieroja ja luo osaltaan vakaata sosiaalista pohjaa yhteiskunnan muillekin toiminnolle.

Perustuslain 19.3 § edellyttää julkisen vallan järjestävän riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen riittävyttä on perustuslakia säädettäessä luonnehdittu ilmaisulla, jonka mukaan palvelujen tulee taata edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä toimiminen edellyttää yleisesti perusoikeuksien toteuttamista ja erityisesti palveluja, jotka luovat edellytykset riittävän tasoiselle aineelliselle, henkiselle ja sosiaaliselle toiminnalle. Palvelutuotannosta päätettäessä onkin aina pohdittava myös sitä, miten hyvinvointipalvelut osaltaan rakentavat yhteiskunnan täysivaltaista jäsenyyttä ja osallisuutta.

Esityksen tavoitteet

Esitetyn uudistuksen keskeisenä tavoitteena on heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksien, toimintakyvyn ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen torjunta. Uudistus liittyy sosiaalihuollon laajempaan kokonaisuudistukseen, jossa uudistetaan nykyinen sosiaalihuoltolaki sekä osa siihen liittyvistä erityislaeista. Uusi sosiaalihuoltolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta. Luonnoksen mukaan sosiaalihuoltolakiin sisältyisi uutena sosiaalipalveluna sosiaalinen kuntoutus (18 §). Nykyisessä sosiaalihuollon lainsäädännössä ei sosiaalista kuntoutusta ole omana erillisenä sosiaalipalvelun muotona säännelty. Lakiehdotuksen tuen tarpeisiin vastaavia sosiaalipalveluja koskevan 15 §:n mukaan kunnan olisi järjestettävä sosiaalihuollon asiakkaalle tarpeen mukaan, siten kuin sosiaalihuoltolaissa tai muussa laissa säädetään, muun muassa sosiaalista kuntoutusta. Tässä nyt valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä ehdotetussa erityislaissa puolestaan säädettäisiin niistä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna sosiaalihuoltona järjestettävistä sosiaalisen kuntoutuksen palveluista ja muista tukitoimista, jotka kohdistuisivat nimenomaan vain tässä laissa tarkemmin määriteltyn heikossa työmarkkina-asemassa olevaan työikäiseen henkilöön (lain 2 ja 3 §).

Tutkimukset ja selvitykset sekä käytäntö osoittavat, että sosiaalihuollon palvelut eivät nykyisenlaisina vastaa kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien tarpeisiin. Nykyiset sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut eivät saa aikaan siirtymiä työelämään eivätkä nykyiset, edellä tässä lakiehdotuksessa kuvatut osallisuuden edistämiseen tähtäävät palvelut riittävässä määrin tue osallisuutta yhteiskunnan ja yhteisöjen toiminnoissa. Lisäksi erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla palvelujärjestelmä on eriytynyt sosiaalihuollon vastatessa pääosin vammaisten henkilöiden työllistymisen tukemisesta julkisten työvoimapalveluiden sijaan. Samankaltainen kehitys on ollut nähtävissä myös pitkään työttömänä olleiden henkilöiden kohdalla erityisesti vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen jälkeen. Palvelujärjestelmän rakenteiden osalta eriytymisen voi arvioida kohdistuvan erityisesti kehitysvammaisiin henkilöihin, joiden palvelut järjestetään usein omana kokonaisuutenaan erityishuollon toimesta. Eriyttämistä on perusteltu heikossa työmarkkina-asemassa olevien erityisen tuen tarpeilla, joihin yleisissä palveluissa ei ole pystytty vastaamaan.

Sosiaalihuollon työllistymistä tukevaa ja työ- ja päivätoimintaa koskeva lainsäädäntö on perinteisesti ollut järjestelmäkeskeistä, jossa palveluun pääsy on riippunut joko vamman laadusta tai työttömyyden kestosta. Tämä on asettanut asiakkaat eriarvoiseen asemaan ja aiheuttanut väliinputoamisia niiden henkilöiden kohdalla, jotka eivät täytä em. kriteereitä. Lainsäädäntö on myös pirstaleinen ja käytännön toimin-

nassa usein epäselvä. Lainsäädäntöä selkeytetään tuomalla nyt useassa eri laissa olevat säädökset samaan erillislakiin. Tavoitteena on, että uudistuksen jälkeen lain toimeenpano on yksinkertaisempaa, jolloin heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt saavat nykyistä paremmin tarvitsemansa palvelut. Uudistus myös selkeyttää sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon ja kansaneläkelaitoksen välisiä vastuita heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukemisessa.

Sosiaalihuollossa tavoitteena on yleisesti painopisteen siirtäminen hyvinvoinnin edistämiseen, ennaltaehkäisevään työhön sekä varhaiseen tukeen. Uudistuksella tuetaan näiden tavoitteiden toteutumista poistamalla mm. työttömyyden tai työttömyysturvan kestoon liittyvät rajoitukset palveluun pääsyn ehtoina. Palveluiden sisällössä painotetaan hyvinvoinnin edistämistä työllistymistavoitteiden sijaan. Hyvinvoinnin ja toimintakyvyn lisääntyessä myös yksilöiden työllistymismahdollisuudet paranevat, mutta työllistyminen riippuu myös yleisestä työmarkkinatilanteesta ja työn kysynnästä, joihin sosiaalihuollolla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa.

Toisena uudistuksen keskeisenä tavoitteena on luopua nykyisen kaltaisista eri palveluista vammaisille ja vammattomille henkilöille. Uudistuksessa esitetään, että jatkossa palvelut tulisi järjestää yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Tällä lisätään eri asiakasryhmien välistä yhdenvertaisuutta ja palveluiden saavutettavuutta. Palveluiden perustaminen palvelutarpeeseen myös todennäköisesti vähentää joidenkin asiakkaiden kokemuksia palveluun ”pakottamisesta” tilanteissa, joissa asiakkaalle ei ole tosiasiallista tarvetta palvelulle, mutta hänet ohjataan siihen työttömyyden keston perusteella ja työttömyysturvan saannin ehtona, tai vammaisuudesta johtuen.

Uudistuksella pyritään vahvistamaan niitä vaikutuksia, joita sosiaalihuollon keinoin on mahdollista saada aikaan ja toisaalta sitä roolia, joka sosiaalihuollolla tulisi olla osana työllistymisen edistämisen palvelujärjestelmää. Eri tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut lisäävät asiakkaiden hyvinvointia ja osallisuuden kokemuksia, mutta eivät johda työllistymiseen. Merkittävä syy tähän on, että työllistymisen tukeminen ei ole sosiaalihuollon, vaan työ- ja elinkeinohallinnon päävastuulla. Sosiaalihuollon tehtävä liittyy hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja osallisuuden edistämiseen. Tätä roolia on täsmennetty uusissa sosiaalisen kuntoutuksen palveluissa, joissa tavoitteena on heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksien, toimintakyvyn ja osallisuuden edistäminen. Työelämävalmiuksien kohdalla painotetaan toimintakyvyn edistämistä työelämään pääsyn näkökulmasta: edellytyksiä toimia työyhteisössä, elämänhallintaa sekä sosiaalisten ja terveysongelmien tunnistamista ja hoitamista yhteistyössä ko. palveluista vastaavien tahojen kanssa. Osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa vahvistetaan toimintatapoja, jotka vastaavat nykyistä paremmin asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja tukevat yhteiskunnan tavanomaisessa toiminnassa mukana olemista.

Esityksen tavoitteena on myös vahvistaa sosiaalihuollon ja työ- ja elinkeinohallinnon välistä yhteistyötä, jotta asiakkaiden sosiaalihuollon palveluissa parantunut toimintakyky johtaisi eteenpäin työllistymisen polulla. Yhteistyön vahvistaminen on myös välttämätöntä nykyisen segregaaion purkamiseksi ja erityisesti vammaisten ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Vaikka laki julkisista yritys- ja työvoimapalveluista on vuoden 2013 alusta mahdollistanut palveluiden tarjoamisen myös työkyvyttömyysetuutta saavalle henkilöille, vain noin 500 työkyvyttömyyseläkkeellä olevaa henkilöä oli työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa heinäkuussa 2014 (lähde: TEM). Eri tutkimukset ja selvitykset ovat kuitenkin osoittaneet, että mm. kehitysvammaisissa on huomattavasti tätä enemmän työkykyisiä ja -haluisia henkilöitä (esim. Vuorela 2008, Kehitysvammaliitto, Kehitysvammaisten tukiliitto). Osaltaan vähäiseen määrään lie-

nee syynä se, että työkyvyttömyyseläkkeellä olevat vammaiset henkilöt eivät hakeudu työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijoiksi, ja toisaalta se, ettei palvelujärjestelmässä tällä hetkellä ole olemassa hakeutumista tukevia ja ohjaavia palveluita. Vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen tukeminen nähdään osin edelleen yksinomaan sosiaalihuollon tehtävänä.

Nyt esitetyssä uudistuksessa työelämävalmiuksia edistävissä sosiaalisessa kuntoutuksessa olevan henkilön tulee olla työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa ja työllistymissuunnitelma tehdään työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalihuollon ja asiakkaan välisenä yhteistyönä. Tavoitteena on vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden hakeutumista julkisiin työvoimapalveluihin sekä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin (esim. Kansaneläkelaitoksen ammatillinen kuntoutus). Julkiset työvoimapalvelut ovat heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille aina ensisijaisia tilanteissa, joissa henkilön työ- ja toimintakyky ei estä niihin osallistumista. Samoin Kansaneläkelaitoksen tai muiden tahojen ammatillinen kuntoutus on ensisijainen palvelu niille henkilöille, jotka ovat siihen oikeutettuja. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluita voidaan kuitenkin järjestää samanaikaisesti julkisten työvoimapalveluiden tai ammatillisen kuntoutuksen palveluiden kanssa mikäli henkilön palvelutarve edellyttää myös sosiaalihuollon tukea ensisijaisten palveluiden käytössä.

Sosiaalihuollon sekä työllistymistä että osallisuutta edistävissä palveluissa yleisin palvelun toteutusmuoto on työtoiminta. Työtoiminnan käytön laajentuminen on johtanut siihen, että toiminta ei välttämättä juurikaan eroa julkisten työvoimapalveluiden työkokeilusta tai palkkatuetusta työstä, tai muusta työsuhteisesta työstä. Samassa toimipisteessä voi olla henkilöitä työtoiminnassa, työkokeilussa ja palkkatuetussa työssä tekemässä samoja työtehtäviä. Asiakkaille jää tällöin helposti epäselväksi, mikä palveluiden ero on. Työtoimintaa käytetään myös erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla jopa vuosia tai vuosikymmeniä tuottavan työn tekemisen välineenä ilman, että etenemistä työsuhteiseen työhön tapahtuu. Vammaisten työkeskuksissa mm. alihankintatyöt ovat yleisiä. Tilanteet, joissa heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö tekee työtä, josta hänelle ei makseta palkkaa, mutta josta jokin toinen taho saa taloudellista hyötyä, ovat eettisesti kyseenalaisia. Uudistuksen yhtenä tavoitteena onkin selkeyttää ilman ansiotarkoitusta tehtävien työtehtävien käyttöä sosiaalihuollossa. Nyt esitetyllä tarkemmalla sääntelyllä halutaan varmistaa, että heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä ei hyväksikäytetä, työ- tai virkasuhteista työtä ei korvata ei-työsuhteisella työllä, tai kilpailua vääristetä. Ilman ansiotarkoitusta tehtävien työtehtävien teon kuntoutuksellista ja toimintakykyä parantavaa ulottuvuutta vahvistetaan, samoin kuin ammatillisen henkilöstön antamaa tukea palvelussa. Tavoitteena on, että työtoiminta kohdistuu uudistuksen myötä sitä kuntoutumisensa tukena tarvitseviin henkilöihin, kuten mielenterveys- ja/tai päihdekuntoutujiin.

Sosiaalihuollolla on oma rajattu roolinsa yhteiskunnassa, mikä edellyttää siltä vahvaa yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota ollaan parhaillaan kehittämässä ja vahvistamassa. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen valmistelussa tulee arvioida terveydenhuollon rajapintoja ja huomioida se keskeisenä yhteistyökumppanina. Työelämävalmiuksien edistäminen edellyttää vahvaa yhteistyötä myös työ- ja elinkeinohallinnon ja kuntoutuksesta vastaavien toimijoiden, erityisesti Kansaneläkelaitoksen, kanssa. Yhteisiä toiminta-alueita tulee vahvistaa, turhia raja-aitoja poistaa ja luoda asiakkaan kannalta joustavasti toimivia palvelukokonaisuuksia.

Esityksen keskeiset ehdotukset

Tämän esityksen mukaisesti ehdotetaan, että nykyiset kuntouttava työtoiminta, vammaisten työllistymistä tukeva toiminta sekä vammaisten (ml. kehitysvammaiset) henkilöiden työ- ja päivätoiminta yhdistettäisiin uuteen sosiaalihuollon erityislakiin, *lakiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta*. Lain tavoitteena olisi edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksia, toimintakykyä ja osallisuutta sekä torjua syrjäytymistä. Lakia sovellettaisiin niihin heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työttömiin henkilöihin, joiden toimintakyky on vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi alentunut ja joilla tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Ehdotettu laki korvaisi nykyiset sosiaalihuoltolain ja (vammaisuuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetun lain sekä) kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nyt ehdotettua sääntelyä asiallisesti vastaavat säännökset sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain, kuitenkin niin, että sääntelyn tavoitteita ja sisältöä on täsmennetty, palvelujen työllistymisedellytyksiä tukevia toimintamalleja vahvistettu ja palveluja sekä sääntelyä muutoinkin uudistettu vastaamaan paremmin sosiaalihuollon perustehtävää tukea asiakkaiden toimintakykyä ja osallisuutta kokonaisvaltaisesti.

Uuden lainsäädännön myötä luovuttaisiin palveluiden järjestämisestä työttömyyden keston tai vamman laadun perusteella. Sosiaalihuollon palveluiden järjestäminen perustuisi aina yksilölliseen palvelutarvearvioon. Sosiaalihuolto keskittyisi uudistuksen jälkeen heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden toimintakyvyn, työelämävalmiuksien ja osallisuuden edistämiseen. Työllistymisen tukeminen olisi nykyistä selkeämmin työ- ja elinkeinohallinnon ja ammatillisen kuntoutuksen osalta Kansaneläkelaitoksen tehtävä, kuitenkin siten, että sosiaalihuollon palveluita järjestettäisiin nykyistä enemmän yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Erityislain mukainen sosiaalinen kuntoutus jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena olisi tukea heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön työelämävalmiuksia ja edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä edellytyksiä osallistua tätä tavoitetta tukeviin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin, koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen ja muihin tarvittaviin palveluihin. Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena olisi tukea heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön elämänhallintaa sekä yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan osallistumista ja muita vuorovaikutussuhteita silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei henkilön omasta tilanteesta johtuen ole sillä hetkellä mahdollista.

Työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin työttömälle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, joka tarvitsee työ- ja elinkeinohallinnon järjestämien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten julkisten työvoimapalvelujen lisäksi tai sijasta työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta toimintakykynsä ja työelämävalmiuksiensa edistämiseksi. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus edellyttäisi myös työnhakijaksi rekisteröitymistä työ- ja elinkeinotoimistossa. Sosiaalisen kuntoutuksen tarve ja toteuttamisen tapa arvioitaisiin työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalihuollon ja asiakkaan välisenä yhteistyönä ja toiminta sisällytettäisiin asiakkaan työllistymissuunnitelmaan mainittujen tahojen yhteisen arvion pohjalta. Silloin kun henkilö olisi työllistymistä edistävän

monialaisen yhteispalvelun (laki voimaan 1.1.2015) asiakas, toteutettaisiin yllä mainittu prosessi siellä. Työllistymissuunnitelma korvaisi nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisen aktivointisuunnitelman.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus sisältäisi työelämävalmiuksien selvittämisen ja työelämävalmiuksien edistämisen. Työelämävalmiuksien selvittäminen tulisi tehdä tarpeen mukaan henkilölle, jonka toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai jonka toimintakyvystä ei ole selvyyttä. Selvittäminen olisi osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Työelämävalmiuksien edistäminen toteutettaisiin asiakkaan tarpeita parhaiten vastaavasti yksilö- ja /tai ryhmävalmennuksena. Kuntoutuksella tarkoitettaisiin työelämävalmiuksien selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa henkilön toimintakyvyn, elämänhallinnan ja työelämävalmiuksien parantamiseksi. Kuntoutus sisältäisi tuen terveys- ja kuntoutuspalveluihin ja muihin tarvittaviin palveluihin hakeutumiseen ja niiden käyttöön, sekä tuen osallistumiseen julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistävät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille tai yritystoimintaan.

Osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin sellaiselle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, jonka tavoitteena ei hänen kokonaistilanteensa huomioon ottaen sekä sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion perusteella sillä hetkellä ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille, ja joka tarvitsee erityistä tukea sosiaalisen toimintakykynsä ja osallisuutensa edistämiseksi tai ylläpitämiseksi, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin toteutuvat. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus sisällytettäisiin asiakkaalle laadittavaan sosiaalihuollon asiakassuunnitelmaan asiakkaan ja kunnan sosiaalitoimen yhteiseen arvioon pohjautuen.

Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palveluja ja muita tukitoimia olisivat sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen ja osallisuutta edistävä toiminta. Sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen tulisi tehdä tarvittaessa henkilölle, jonka sosiaalinen toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai jonka sosiaalisesta toimintakyvystä ei ole selvyyttä. Selvittäminen olisi osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Osallisuutta edistävällä toiminnalla tarkoitettaisiin sosiaalisen toimintakyvyn selvittämiseen tai muutoin toteutettuun aiempaan selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen sekä muihin sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin toteutuisivat. Osallisuutta edistävää toimintaa olisivat tuki elämänhallintaan ja itsenäiseen selviytymiseen ja tuki yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen ja vuorovaikutussuhteisiin. Viimeksi mainitulla tuella tarkoitettaisiin tukea kodin ulkopuolella tapahtuvaan, henkilön kannalta mielekkäseen toimintaan.

Osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa olisi säännöllisin määräajoin selvitettävä, olisiko henkilöllä mahdollisuutta siirtyä työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.

Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ja osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestäisi kunta.

Erityslakiin ei sisältyisi enää mainintaa työtoiminnasta, vaan laissa puhuttaisiin ilman ansiotarkoitusta suoritettavista työtehtävistä, joita voitaisiin sisällyttää sosiaalisen kuntoutuksen palveluihin. Tällöin toiminnan tulisi täyttää tietyt tarkoin määritellyt edellytykset, joiden tarkoituksena olisi korostaa toiminnan kuntoutuksellista luonnetta sekä estää asiakkaiden työpanoksen mahdollinen väärinkäyttö, työ- tai virkasuh-

teisen työn korvaaminen ei-työsuhteisella työllä sekä kilpailun vääristyminen ei-työsuhteisen työn käytön takia. Yrityksissä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla sosiaalista kuntoutusta, johon sisältyy ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä, voitaisiin järjestää enintään kolme kuukautta 12 kuukauden aikana siten, että toiminnan tavoitteena olisi siirtyminen jakson päätyttyä palkkatuetettuun työhön tai avoimille työmarkkinoille.

Asiakkaille sosiaaliseen kuntoutukseen osallistumisen ajalta maksettavista korvauksista säädettäisiin siten, että se kannustaisi heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä osallistumaan ensisijaisesti työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuville henkilöille maksettaisiin kulukorvausta 9 euroa osallistumispäivältä riippumatta siitä, saako henkilö työttömyysetuutta tai toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan, vai perustuuko hänen toimeentulonsa pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettyihin etuuksiin. Uudistus toisi viimeksi mainitun ryhmän kulukorvauksen piiriin ja korvaisi nykyisen, vaihtelevasti käytetyn työosuusrahan. Erillisistä matkakorvauksista luovuttaisiin, mutta matkakustannukset korvattaisiin kulukorvauksen ylittävältä osin toimeentulotuesta silloin, kun ne sosiaalihuollon ja asiakkaan yhdessä tekemän arvion mukaan tosiasiallisesti estäisivät henkilön osallistumisen palveluun. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla ei maksettaisi kulukorvausta, mutta matkakustannukset korvattaisiin toimeentulotuesta silloin, kun muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kattaisi niitä ja ne sosiaalihuollon ja henkilön yhdessä tekemän arvion mukaan tosiasiallisesti estäisivät hänen osallistumisensa palveluun.

Esityksessä ehdotetaan nykyisen valtion kunnalle kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksaman erilliskorvauksen siirtämistä koskemaan työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta ja sen määrän korottamista 15 euroon osallistumispäivältä. Lisäksi ehdotetaan, että työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus katsottaisiin työttömyysturvalain mukaiseksi työllistymistä edistäväksi palveluksi, johon osallistumisen ajalta valtio maksaisi työmarkkinatukea saavien henkilöiden työmarkkinatuen.

2.2.3 Esityksen vaikutukset

Sosiaalihuollon arvioinnissa keskeisiä yleisiä arviointiperusteita ovat sosiaalihuollon uudistamiselle asetetut tavoitteet: miten se tukee ja vahvistaa ihmisten hyvinvointia ja perusoikeuksien toteutumista, ehkäisee sosiaalisten ongelmien syntymistä ja lisääntymistä, vahvistaa sosiaalihoitoa, perus- ja erityispalveluiden saumatonta yhteistyötä ja asiakaslähtöisyyttä sekä edistää sosiaalipalveluiden saatavuutta, tuottamista ja kehittämistä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja yhteisiä rakenteita sekä parantaa yhteistyötä muiden viranomaisten sekä järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa.

2.2.3.1 *Taloudelliset vaikutukset*

Uudistuksen yksi lähtökohta on eri toimijoiden työnjaon ja vastuiden selkiyttäminen. Tämän seurauksena sosiaalihuollosta arvioidaan siirtyvän jonkin verran nyt sen palveluiden piirissä olevia henkilöitä työ- ja elinkeinohallinnon julkisten työvoimapalveluiden piiriin. Arvioiden mukaan julkisiin työvoimapalveluihin siirtyisi uudistuksen

seurauksena runsaat 5 000 henkilöä nykylainsäädännön mukaisista kuntouttavasta työtoiminnasta, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta, vammaisten henkilöiden työtoiminnasta sekä kehitysvammaisten työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta. Vastaavasti uudistus avaisi väylän sosiaalihuollon työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen niille työ- ja elinkeinotoimistossa työttöminä työnhakijoina oleville henkilöille, joille työ- ja elinkeinotoimisto ei ole voinut tarjota palveluitaan henkilön alentuneen työ- ja toimintakyvyn takia. Näiden henkilöiden määrän arvioidaan olevan n. 3 300.

Mahdollisia uusien toimintatapojen kunnille aiheuttamia kustannuksia kompensoitaisiin korottamalla valtion kunnille maksamaa erilliskorvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä ja kohdentamalla se uuden lainsäädännön mukaisen työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen.

Asiakkaiden palveluihin osallistumisesta saavat korvaukset muuttuisivat uudistuksen myötä. Kaikille työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuville maksettaisiin 9 euron kulukorvaus jokaista osallistumispäivää kohden riippumatta siitä, mikä henkilön toimeentulotuen lähde on. Työttömyysetuutta saaville kulukorvaus maksettaisiin työmarkkinatuesta, toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville toimeentulotuesta ja työkyvyttömyysetuuksilla oleville toimeentulotuesta. Matkakorvauksia ei maksettaisi muutoin kuin silloin, kun osallistumisesta aiheutuvat kustannukset tosiasiallisesti estäisivät henkilön osallistumisen palveluun. Tällöin kustannukset korvattaisiin toimeentulotuesta.

Uudistus vähentäisi kuntien menoja 11,9 miljoonalla eurolla. Kuntien asiakkaille toimeentulotuesta maksavien matkakorvausten määrä pienenis 5,5 miljoonalla eurolla, mutta toimeentulotuesta maksettavat kulukorvaukset kasvaisivat 6,3 miljoonalla eurolla. Kuntien maksamat vakuutusmaksut vähenisivät 0,2 miljoonalla eurolla. Kuntien palvelujen bruttokustannukset pienenisivät 4,2 miljoonaa euroa, joten kokonaisuudessaan kuntien menot vähenisivät 3,5 miljoonalla. Kuntien tulot lisääntyisivät 8,4 miljoonalla. Suurin vaikutus olisi valtion erilliskorvauksella, jonka korottaminen nykyisestä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksettavasta 10,09 eurosta 15 euroon lisäisi kuntien tuloja 14,1 miljoonalla eurolla. Samalla kuntien saamat valtionosuudet pienenisivät 5,6 miljoonalla eurolla.

Uudistus lisäisi valtion menoja 29,6 miljoonalla eurolla. Nykyistä useamman työttömän pääseminen sosiaalihuollon järjestämään työllistymistä edistämään palveluun lisäisi työttömyysturvan aktiivikorotuksia yhdellä miljoonalla eurolla. Kansaneläkelaitoksen maksamien kulukorvausten määrä pienenis hieman (n. 100 000 eurola). Valtion erilliskorvauksen korottaminen lisäisi valtion menoja 14,1 miljoonalla eurolla ja vähentäisi niitä valtionosuuden pienemisen kautta 5,6 miljoonalla eurolla. Suurin lisäys valtion menoihin aiheutuisi niistä sosiaalihuollon heikossa työmarkkina-asemassa olevista henkilöistä, jotka uudistuksen myötä siirtyisivät kunnan palveluista julkisiin työvoimapalveluihin. Tämän kustannusvaikutuksen arvioidaan olevan 20,3 miljoonaa euroa. Lähtökohtana arviossa on, että kyseiset henkilöt saavat julkisia työvoimapalveluita, joiden järjestämisestä syntyy valtiolle kustannuksia.

Jotta päästäisiin niihin vaikutuksiin, joihin tässä esityksessä pyritään, tulisi julkisten työvoimapalveluiden lisäresurssit kohdentaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukemiseen ja lisäksi tarvittaessa kehittää työvoimapalveluiden sisältöä vastaamaan heidän palvelutarpeisiinsa.

Julkisen talouden kokonaismenot lisääntyisivät uudistuksen seurauksena 17,7 miljoonalla eurolla. Laskelmissa ei ole huomioitu sitä potentiaalisesti positiivista vaikutusta julkiseen talouteen, mikä saadaan, kun nyt työelämän ulkopuolella olevat heikossa työmarkkina-asemassa olevat työttömät henkilöt saavat työllistymistä edis-

tävät palvelut oikea-aikaisemmin ja oikean tahon toimesta ja pääsevät sitä kautta nykyistä paremmin työelämään, tai heidän osallisuuttaan yhteiskunnassa tuetaan siten, että syrjäytymiseen liittyvät kustannukset julkiselle taloudelle vähenevät.

Kustannusten arviointiperusteet

Nykyisin tarjolla olevien palvelujen asiakkaat sijoittuisivat uuden lain myötä uusiin palveluihin. Palvelun yksikköhinta (osallistumispäivän hinta) ja keskimääräinen osallistumispäivien määrä vaihtelevat sekä nykyisissä että uusissa palveluissa. Esimerkiksi nykyisin vammaisten työtoiminnassa olevista asiakkaista osa tulee olemaan työelämävalmiuksia edistävässä toiminnassa, osa osallisuutta edistävässä toiminnassa ja osa julkisissa työvoimapalveluissa. Yksikköhinta ja osallistumispäivien määrä muuttuvat näillä asiakkailla nykyiseen verrattuna, mutta vaihtelee uudessakin järjestelmässä palvelusta riippuen.

Kustannuslaskelma on tästä syystä perustettu arvioon seuraavista asioista:

- miten paljon nykyisissä palveluissa on asiakkaita ja millä tavalla nämä asiakkaat jakautuisivat uusiin palvelumuotoihin
- yksikkökustannukset ja keskimääräinen osallistumispäivien määrä sekä nykyisissä että uusissa palveluissa (erikseen kullekin palvelulle ja asiakasryhmälle)

Nykyiset asiakasmäärät löytyvät Kansaneläkelaitoksen, Tilastokeskuksen ja työvoimamahallinnon tilastoista. Sen sijaan nykyisistä yksikköhinnoista tai osallistumispäivien määristä on tilastotietoa ainoastaan kuntouttavan työtoiminnan ja julkisten työvoimapalvelujen osalta. Muista palveluista löytyy tietoa yksittäisistä selvityksistä, joiden perusteella niistä on tehty perusteltu arvio.

Sen sijaan oletukset asiakkaiden jakautumisesta uusiin palveluihin sekä uusien palvelujen yksikkökustannuksista ja osallistumispäivien määristä perustuvat työryhmän tekemiin arvioihin. Arvioiden pohjana on tieto siitä, millaisia asiakkaita nykyisissä palveluissa on, mutta kyse on silti paljolti tulevan kehityksen ennustamisesta.

Kertomalla asiakasmäärät yksikkökustannuksilla ja osallistumispäivien määrillä saadaan kunkin nykyisen ja uuden palvelun kokonaiskustannukset. Esimerkiksi nykyisessä kuntouttavassa työtoiminnassa on 24 500 asiakasta, keskimääräinen osallistumispäivän hinta 40 euroa ja keskimääräinen osallistumispäivien määrä 75, jolloin kokonaiskustannuksiksi saadaan noin 73,5 miljoonaa euroa.

Palvelujen kokonaiskustannusten lisäksi on laskettu, miten eri tahojen kustannukset muuttuvat. Kuntien, valtion ja asiakkaiden kustannusten muutos on laskettu sekä säädöksistä tulevien sääntöjen (esimerkiksi kenellä on oikeus kulukorvaukseen) että tilastosta saatujen tietojen avulla (esimerkiksi keskimääräiset matkakulut). Uuden järjestelmän laskennassa on otettu huomioon työryhmän tekemät ehdotukset (mm. valtion erityiskorvauksen nostaminen). Kustannusten jakautuminen eri tahojen kesken muuttuu sekä asiakkaiden uudelleen sijoittumisen että työryhmän ehdottamien muutosten vuoksi.

Kuntouttavaa työtoimintaa on nykyisin järjestettävä 1–5 päivänä viikossa. Työryhmä ehdottaa, että työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta tulisi järjestää 2–4 päivänä viikossa. Koska laskelmassa kustannukset on laskettu kertomalla kunkin palvelun asiakasmäärät yksikkökustannuksilla ja osallistumispäivillä, sisältyy osallistumispäivien minimin nostaminen arvioon siitä, mikä tulee olemaan keskimääräinen osallistumispäivien määrä työelämävalmiuksia edistävässä toiminnassa. Näin ollen osallistumispäivien minimin nostaminen sisältyy laskelmaan.

Arvion pohjaksi on kuitenkin laskettu, mikä nykyinen keskimääräinen osallistumispäivien määrä kuntouttavassa työtoiminnassa olisi, jos osallistumispäivien minimi olisi jo nykyisin ollut 2 päivää viikossa. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan 13,2 % kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista oli palvelussa vain yhden päivän viikossa. Jos he kaikki olisivat olleet palvelussa 2 päivää viikossa, se nostaisi nykyisen keskimääräisen osallistumispäivien määrän 75:stä 78:aan. Jos kaikki viisi päivää kuntouttavassa työtoiminnassa olleet (32,9 %) olisivat olleet palvelussa 4 päivää, osallistumispäivien keskiarvo laskisi 70:een.

Laskelma on tehty vuoden 2013 kustannustasolla ja nykyisen järjestelmän mukaan. Tiedot on päivitetty uudemmilla tiedoilla lakiesityksen aikanaan edetessä. Silloin eri palvelujen asiakasmäärissä, yksikkökustannuksissa ja laskentaoletuksissa tulee näkymään mm. lähivuosina tulossa olevien säädösmuutosten vaikutukset (mm. uusi sosiaalihuoltolaki, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutos ja valtionosuusjärjestelmän muutos).

Varsinainen laskelma ja kaikki käytetyt oletukset löytyvät liitteen 2 taulukosta.

2.2.3.2 *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Lakiehdotuksen yhtenä päätavoitteena olisi eri toimijoiden välisen yhteistyön vahvistaminen. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymismahdollisuuksien tukemiseksi vahvistettaisiin erityisesti sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinohallinnon välistä yhteistyötä. Sosiaalihuollon järjestämän työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen asiakkuuden edellytyksenä olisi se, että asiakas on ilmoittautunut tai ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tarpeen arvioisivat työ- ja elinkeinotoimisto, sosiaalihuolto ja asiakas yhdessä ja palvelu sisällytettäisiin lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista mukaiseen työllistymissuunnitelmaan em. tahojen yhteisellä hyväksymisellä. Aloitteen palvelutarpeen arvioimiseksi voisi tehdä työ- ja elinkeinotoimisto, sosiaalihuolto tai asiakas itse.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (nykyinen työvoiman palvelukeskus) on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitettaisiin yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioisivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelisivat työttömien kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaisivat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisessa yhteispalvelussa tehtävä monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisen aktivointisuunnitelman. Näin vähennettäisiin eri suunnitelmien määrää ja niiden teosta viranomaisille aiheutuva työtä. Tämä lakiehdotus kuitenkin tekisi mahdolliseksi palveluun pääsyn myös niille, jotka eivät ole moniammatillisen yhteispalvelun asiakkaita. Näiden henkilöiden työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus sisällytettäisiin työllistymissuunnitelmaan työ- ja elinkeinotoimistossa sosiaalihuollon, työ- ja elinkeinotoimiston ja asiakkaan yhdessä sopimalla silloin, kun sosiaalisen kuntoutuksen arvioidaan parhaiten vastaavan henkilön palvelutarpeeseen.

Sosiaali- ja terveys- sekä koulutus- ja työllisyyspalveluja koskeva tutkimustieto osoittaa, että parhaisiin tuloksiin päästään suunnitelmallisten ja tavoitteellisten integroitujen palvelukokonaisuuksien avulla. Sen sijaan satunnaisesti tarjottavat yksittäiset palvelut johtavat harvoin irti syrjäytymiskierteestä. Sekä työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus että osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus olisi sovittava

yhteen muiden asiakkaan tarvitsemien palveluiden kanssa siten, että kokonaisuus parhaalla mahdollisella tavalla edistäisi hänen työelämävalmiuksiaan tai osallisuuttaan. Tällä halutaan korostaa sitä, että sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaiden työllistymiseen tai osallisuuteen liittyvät haasteet ovat usein moninaisia ja edellyttävät eri palveluiden yhteensovittamista ja koordinoitua.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus sisältäisi tuen osallistumiseen terveys- ja kuntoutuspalveluihin, julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistävät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen työhön tai yritystoimintaan. Tämä tarkoittaisi sosiaalihuollon ja em. tahojen yhteistyön lisääntymistä ja palveluiden nykyistä laajempaa yhteensovittamista. Uusi toimintamalli edellyttäisi sekä sosiaalihuollolta että muilta hallinnonaloilta valmiutta ja resursseja yhteistyöhön. työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Kansaneläkelaitoksen tiiviimpää yhteistyötä tukee em. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu, jonka kautta suurin osa työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaista tulisi todennäköisesti ohjautumaan palveluun.

Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus sisältäisi tuen yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen ja vuorovaikutussuhteisiin sekä tuen kodin ulkopuolella tapahtuvaan, henkilön kannalta mielekkääseen toimintaan. Lakiehdotuksen tavoitteena on muuttaa nykyisen nk. päivätoiminnan toimintatapoja yksilöllisempään ja asiakkaan tarpeita ja toiveita paremmin huomioivaan suuntaan. Tämä tarkoittaisi perinteisen päiväkeskustoiminnan uudistamista siten, että asiakkaista tuettaisiin nykyistä enemmän osallistumaan yhteiskunnan tavanomaiseen toimintaan. Päivätoiminnan osana tapahtuva työtehtävien teko voisi tarkoittaa esim. oman toimintapaikan ylläpitoa ja siihen liittyviä tehtäviä, tai osallistumista tuetusti vapaaehtoistyöhön. Asiakastyötä tekeviltä ohjaajilta tämä edellyttäisi yhä asiakaskeskeisempää ja yksilölliset toiveet ja tarpeet huomioivaa työotetta, uusien toimintamallien kehittämistä ja laaja-alaisempaa yhteistyötä muiden hallinnonalojen, järjestöjen ja toimijoiden kanssa.

Sosiaalihuollon yleisenä tavoitteena on, että kunnan viranomaisten on huomattavasti aiempaa enemmän huomioitava kuntalaisten näkemyksiä hyvinvoinnistaan ja sosiaalihuollon toimivuudesta ja annettava kuntalaisille mahdollisuus vaikuttaa sosiaalihuollon suunnitteluun. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus ja osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus olisi järjestettävä siten, että henkilö voisi osallistua palvelun tai palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen ja palvelun tai palvelukokonaisuuden vaikutusten omakohtaiseen arviointiin. Sosiaalihuollon olisi siis kehitettävä entistä enemmän osallistavia toimintatapoja, joissa asiakkaat aidosti pääsevät vaikuttamaan omien palveluidensa suunnitteluun, toteutukseen ja vaikutusten arviointiin.

2.2.3.3 *Asiakasvaikutukset*

Lakiehdotuksen päätavoitteena on heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden toimintakyvyn ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen torjunta. Tähän pyritään vahvistamalla heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia päästä tarpeitaan vastaaviin palveluihin. Lakiehdotuksen mukaisesti luovutaisiin palveluiden tarjoamisesta työttömyyden keston tai vamman laadun perusteella ja siirryttäisiin tarvelähtöiseen järjestämiseen. Uudistuksen seurauksena esimerkiksi ne työttömät, jotka nyt eivät ole kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön soveltamisalan piirissä, pääsisivät työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutuk-

seen, mikäli se työvoimaviranomaisen, sosiaalihuollon ja henkilön itsensä yhteisen arvion perusteella parhaiten vastaisi hänen palvelutarvettaan. Näin sosiaalihuolto pystyisi nykyistä aiemmin tarttumaan työttömien työelämävalmiuksia ja toimintakykyä alentaviin ongelma-kohtiin.

Työkyvyttömyysetuuksilla olevien henkilöiden kohdalla uudistus selkiyttäisi sitä, milloin tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille ja milloin palvelutarpeena on muun osallisuuden tukeminen ilman työllistymistavoitetta. Tällä hetkellä työkyvyttömyysetuuksilla olevia henkilöitä on vain vähän työnhakijoina työ- ja elinkeinotoimistossa; uudistuksen jälkeen työnhakijana oleminen olisi edellytys työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen asiakkuudelle. Asiakasta tuettaisiin tarpeen mukaan työnhakijaksi ilmoittautumisessa ja julkisten työvoimapalveluiden sekä muiden asiakkaan tarpeen mukaisten palveluiden käytössä. Tämä voisi tarkoittaa esim. sosiaalihuollon elämänhallintaa tukevan palvelun antamista työ- ja elinkeinohallinnon järjestämän työkokeilun tai palkkatuetun työn aikana. Tällä edistettäisiin toimintamallia, jossa työtä ja kuntoutumista ei eroteta toisistaan, vaan toteutetaan samanaikaisesti.

Nykyisessä palvelujärjestelmässä asiakkaille on joskus ollut epäselvää julkisten työvoimapalveluiden ja sosiaalihuollon työllistymistä edistävien palveluiden ero. Julkisten työvoimapalveluiden työkokeilu, palkkatuettu työ ja sosiaalihuollon työtoiminta eivät välttämättä ole sisällöllisesti eronneet toisistaan. Tällöin myöskään palvelun tavoite ei aukea asiakkaalle, jos hän kokee tekevänsä samaa työtä kuin vieressään työskentelevä, toisen nimisessä palvelussa oleva henkilö. Esityksessä ehdotetaan työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palvelun tavoitteiden ja sisällön määrittämistä siten, että se selkeästi eroaa julkisista työvoimapalveluista. Työelämävalmiuksia edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa kyse olisi toiminnasta, johon aina liittyisi sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus. Tavoitteena olisi asiakkaan toimintakyvyn ja työelämävalmiuksien selvittäminen ja/tai edistäminen, jotta hän kykenisi työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muuhun työllistymistään edistävään palveluun.

Nykyinen vammaisten työ- ja päivätoiminta, jota on järjestetty pääosin työ- ja päiväkeskuksissa, ei kaikilta osin enää vastaa nykypäivää. Osa nuorista vammaisista henkilöistä kokee työ- ja päiväkeskuksissa järjestettävän toiminnan epätarkoituksenmukaiseksi ottaen huomioon heidän koulutuksensa ja tulevaisuuden tavoitteensa. Moderni vammaispolitiikka korostaa vammaisten osallisuutta yhteiskunnan ja yhteisöjen tavanomaisissa toiminnoissa ja eriyttävien toimintamallien purkua. Esityksessä ehdotetaan, että erillisistä vammaisille tarkoitetuista työllistymistä edistävästä sosiaalihuollon palveluista luovuttaisiin. Mikäli vammainen henkilö pyrkii työelämäänsä ja on sosiaalisen kuntoutuksen tarpeessa, järjestettäisiin hänelle työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta perustuen hänen yksilöllisiin tuen tarpeisiinsa. Mikäli vammainen henkilö kykenee osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin, ohjattaisiin hänet niihin ja tarvittaessa tuettaisiin ko. palveluiden käytössä. Henkilö ohjattaisiin hakemaan Kansaneläkelaitoksen tai muiden tahojen ammatillista kuntoutusta tilanteissa, joissa arvioidaan henkilön olevan ammatillisen kuntoutuksen tarpeessa ja oikeutettu siihen ja tarvittaessa tuettaisiin kuntoutuksen hakemisessa ja kuntoutukseen osallistumisessa.

Työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta voitaisiin myös jatkaa tilanteissa, joissa henkilö on jo työllistynyt sosiaalisen kuntoutuksen tuella työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoiminnan kautta, mutta tarvitsee yhä tukea työssä pysymiseen. Tällaisen tuen kestoa ei ole rajattu, joten se voisi olla hyvinkin pitkäkestoista,

jopa pysyvää. Tämä lisäisi osatyökykyisten ja esimerkiksi kehitysvammaisten työllistymismahdollisuuksia.

Uudessa lainsäädännössä luovuttaisiin työtoiminta-termin käytöstä ja puhuttaisiin ilman ansiotarkoitusta suoritettavista työtehtävistä. Näiden tavoitteena olisi joko asiakkaan kuntoutumisen tai osallisuuden edistäminen. Ilman ansiotarkoitusta suoritettavista työtehtävistä säädettäisiin nykyistä työtoimintaa tarkemmin. Nykyinen vammaisten henkilöille nk. avotyö voisi uudistuksen jälkeen kestää yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla järjestettynä enintään kolme kuukautta.

Samoin esitetään, että erillisistä vammaisille henkilöille tarkoitetuista sosiaalihuollon päivätoiminnoista luovuttaisiin (lukuun ottamatta vammaisten henkilöiden päivätoimintaa, josta säädeltäisiin uudessa vammaispalvelulaissa). Sen tilalta järjestettäisiin osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta silloin, kun eri tahojen yhteistyönä on arvioitu, ettei asiakkaan tavoitteena ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen voisivat päästä sekä vammaiset että ei-vammaiset henkilöt. Tämä edistäisi heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden osallisuutta ja ehkäisisi heidän syrjäytymistään. Toiminnalla olisi myös merkittäviä hyvinvointi- ja terveysvaikutuksia, sillä osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen tulisi liittää myös asiakkaan tarvitsemat muut palvelut, ml. terveyspalvelut. Osallisuuden kokemukset myös itsessään lisäävät ihmisten hyvinvointia ja aktiivisuutta.

Osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa korostettaisiin nykyistä yksilöllisempiä tapoja tukea asiakkaiden osallisuutta yhteisöjen ja yhteiskunnan toiminnassa. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi tukea vapaaehtoistyöhön, harrastuksiin sekä erilaisia yksilö- ja ryhmätoiminnan muotoja, jotka edistävät asiakkaan elämänhallintaa ja osallisuuden kokemuksia. Lähtökohtana olisivat asiakkaan omat toiveet ja näkemys siitä, minkä hän kokee mielekkääksi ja elämäänsä sisältöä tuovaksi.

Esityksessä ehdotetaan, että asiakkaille maksettavat kulu- ja matkakorvaukset palveluun osallistumisen ajalta yhtenäistettäisiin. Uudistuksen seurauksena osan asiakkaiden tilanteesta heikkenisi, osan paranisi verrattuna nykytilanteeseen. Työttömyys-etuutta tai toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavat ovat nykyään oikeutettuja 9 euron osallistumispäiväkohtaisen kulukorvauksen lisäksi matkakorvauksiin kuntouttavan työtoiminnan ajalta. Uudistuksen myötä tämä oikeus poistuisi ja matkakustannuksia korvattaisi 9 euron kulukorvauksen yltävältä osalta vain, jos kustannusten arvioitaisiin tosiasiallisesti estävän asiakkaan osallistumisen palveluun. Työttömyys-etuutta saavat henkilöt olisivat kulukorvauksen lisäksi myös oikeutettuja työttömyys-etuuden aktiivikorotukseen palveluun osallistumisen ajalta, mikäli heillä on aktiivikorotuspäiviä jäljellä. Suurin osa toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavista henkilöistä pääsisi työttömyys-etuuden piiriin osallistuessaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen aikana saavilla henkilöillä on jo toimeentulotukiasiakkuus, joten heidän osaltaan matkakustannusten arviointi olisi melko yksinkertainen toimenpide.

Vammaisten työllistymistä tukevaan toimintaan tai työtoimintaan tai kehitysvammaisten työtoimintaan tai työhönvalmennukseen osallistuvat eivät nykyään ole oikeutettuja kulukorvauksiin palveluun osallistumisen ajalta. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kehitysvamma-asetuksen (988/1977) perusteella maksaa työosuusrahaa. Työosuusrahaa on maksettu vaihtelevasti, mikä on asettanut kehitysvammaiset henkilöt epätasa-arvoiseen asemaan asuinpaikastaan riippuen. Erityishuoltana järjestetyt matkat ovat olleet erityishuollon asiakkaille ilmaisia, vammaispalvelulain (380/1987) mukaisista matkoista taas on yleensä peritty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas-

maksulain (734/1992) mukainen omavastuuosuus. Käytäntö aiotaan yhdenmukaistaa vammaislakien yhdistämisen yhteydessä. Tässä esityksessä ehdotetaan, että myös henkilöille, joiden toimeentulo perustuu sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettyihin etuuksiin, maksettaisiin 9 euron kulukorvaus työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen osallistumispäiviltä. Työosuusrahasta luovuttaisiin. Uudistuksella varmistettaisiin sekä yhdenvertaisuus kulukorvausten maksamisessa että kannustettaisiin työkyvyttömyysetuuksilla olevia henkilöitä osallistumaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.

Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ajalta ei nykytilanteen mukaisesti maksettaisi kulukorvausta. Matkakorvaukset maksettaisiin silloin, kun sosiaalihuollon ja asiakkaan yhteisen arvion perusteella matkakustannukset tosiasiallisesti estäisivät asiakkaan osallistumisen palveluun. Tällä halutaan varmistaa se, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuminen ei riippuisi asiakkaan taloudellisesta tilanteesta.

2.2.3.4 *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Yksilötasolla vaikutukset liittyvät heikossa työmarkkina-asemassa olevien työikäisten henkilöiden työelämävalmiuksien, toimintakyvyn ja osallisuuden lisääntymiseen. Yhteiskunnan tasolla vaikutukset liittyvät syrjäytymisen ja köyhyyden ja sitä kautta yhteiskunnan polarisaation vähenemiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelut kaventaisivat hyvinvointi- ja terveyseroja kohdistumalla kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin. Palveluilla on myös potentiaalisesti positiivinen vaikutus huoltosuhteeseen ja sitä kautta julkisen talouden kestävyYTEEN.

Uudistus lisäisi vammaisten ja vammattomien sekä työttömien henkilöiden välistä yhdenvertaisuutta palvelu- ja tukijärjestelmässä ja purkaisi yhteiskunnallista segregatiota. Se vahvistaisi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden perusoikeuksien toteutumista ja tasa-arvoista ja oikeudenmukaista kohtelua yhteiskunnassa ja palvelujärjestelmässä.

Uudistuksella ei arvioida olevan suoria sukupuolivaikutuksia. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelut tarjottaisiin yksilöllisen palvelutarpeen perusteella, eivätkä ne siten erottelisi naisia ja miehiä. Koska pitkään työttömänä olleissa on enemmän miehiä kuin naisia, ja työttömyys vaikuttaa usein negatiivisemmin miesten hyvinvointiin ja terveyteen kuin naisten, sosiaalisen kuntoutuksen palveluilla voi olla myönteisiä vaikutuksia erityisesti pitkään työttömänä olleiden miesten asemaan.

2.3 YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 luku

Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Lain tarkoituksena olisi edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työikäisten henkilöiden työelämävalmiuksia, toimintakykyä ja osallisuutta sekä torjua syrjäytymistä yhdenmukaistamalla sosiaalihuoltona toteutettavien sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen ja muiden tukitoimien järjestämisedellytyksiä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukemiseksi, selkiyttämällä eri toimijoiden välisiä vastuita ja vahvistamalla heidän välistään yhteistyötä sekä parantamalla palvelujen ja muiden tukitoimien oikea-aikaisuutta ja asiakkaan tarvetta vastaavaa kohdentumista.

Lailla ei muutettaisi kunnan tai työ- ja elinkeinohallinnon vastuuta heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisedellytysten tukemisessa. Työ- ja elinkeinohallinto vastaa oman lainsäädäntönsä mukaisesti edelleen julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä sekä asiakkaan työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.

2 §. Soveltamisala. Pykälä sisältäisi lain soveltamisalaa koskevan yleisen säännöksen. Pykälän 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin niistä sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna sosiaalihuoltona järjestettävistä sosiaalisen kuntoutuksen palveluista ja muista tukitoimista, joilla edistetään lain 3 §:ssä tarkoitetun heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön toimintakykyä ja osallisuutta, sekä henkilön edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille ja mahdollisuuksia osallistua tätä tavoitetta tukeviin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin, koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen ja muihin tarvittaviin palveluihin (*kohta 1*), tai henkilön muulla tavoin tapahtuvaa mahdollisuutta elämänhallintaan sekä yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan osallistumiseen ja muihin vuorovaikutussuhteisiin silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei henkilön omasta tilanteesta johtuen ole mahdollista (*kohta 2*).

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin sanamuodosta ilmenevästi laissa ei säädettäisi muista kuin sosiaalihuoltona järjestettävistä sosiaalisen kuntoutuksen palveluista ja muista tukitoimista. Lailla ei siten muutettaisi vastuita palveluiden tai esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tai muiden tahojen toteuttaman ammatillisen tai muun kuntoutuksen järjestämisessä, eikä muutoinkaan palveluiden järjestämisvastuita.

Sosiaalisen kuntoutuksen palveluiden lisäksi ehdotetussa laissa säädettäisiin menettelyistä miten tosiasiallisesti turvataan laissa tarkoitetun heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön kulloiseenkin tarpeeseen perustuva mahdollisuus saada työelämävalmiuksiaan tai osallisuuttaan edistäviä eri palveluja ja muuta tukea. Asiakas voi tarvita, ja usein tarvitseekin, samanaikaisesti paitsi työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiä julkisia työvoimapalveluja myös esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja siten kuin mainittuja palveluja koskevissa laeissa lisäksi erikseen säädetään. Asiakkaan palveluja järjestettäessä ja toteutettaessa tulevat siten sosiaalihuoltolain ja muun sosiaalihuollon lainsäädännön sekä muita hallinnonaloja koskevan sektorikohtaisen lainsäädännön lisäksi sovellettavaksi mainittuja lainsäädäntöjä täydentävät yleishallinto-oikeudelliset lait.

Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n mukaan lakia sovellettaisiin vain työttömään henkilöön. Työttömällä laissa tarkoitettaisiin samaa kuin julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3-kohdassa ja

pykälän 2 momentissa. Tämä ilmenisi nyt ehdotetun lain 3 §:stä, jossa määriteltäisiin tässä laissa tarkoitettu heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö. Kuitenkin, riippumatta siitä, mitä lain 3 §:ssä säädetään heikosta työmarkkina-asemasta olevasta henkilöstä, voisi työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus jatkua tilanteissa, joissa henkilö jo on työllistynyt sosiaalisen kuntoutuksen tuella työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoimintaan, mutta tarvitsee edelleen tukea työelämävalmiuksien sa ylläpitämiseksi. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta sääntelevässä 5 §:ssä. Mainitun säännöksen sanamuodosta ilmenevästi kunnalla ei kuitenkaan näissä tapauksissa enää olisi lakiin perustuvaa velvollisuutta palvelun järjestämiseen, vaan tuen jatkaminen jäisi näissä tapauksissa järjestäjätaholle vapaaehtoiseksi.

Tässä laissa tarkoitetun osana sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua sosiaalista kuntoutusta järjestettävän sosiaalisen kuntoutuksen muodoista säädettäisiin lain 4 §:ssä. Näitä olisivat *työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus* ja *osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus*. Ehdotettu 2 §:n 1 momentti kattaa tuen tavoitteiden osalta nämä molemmat sosiaalisen kuntoutuksen muodot siten, kuin jäljempänä laissa asiakkaan kulloiseenkin tarpeeseen ja kokonaistilanteeseen perustuen säädetään.

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen tukitoimien järjestämisen ja toteuttamisen tulisi aina perustua asiakkaan jäljempänä tässä laissa tarkoitetulla tavalla arvioituihin yksilöllisiin tarpeisiin ja ne tulisi aina arvioida ja suunnitella mahdollisimman pitkälle yhdessä asiakkaan ja muiden tarvittavien toimijoiden kanssa siten kuin jäljempänä tässä laissa tai vuoden 2015 alusta voimaan tulleessa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (xxx/201x) säädetään.

Nykyisin kunnan tulee sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna sosiaalipalveluna järjestää vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa (sosiaalihuoltolain 27 d §) ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa (lain 27 e §). Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsuhteen mukaisesti 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan (lain 27 d §:n 3 momentti). Tässä työsuhteen mukaisessa työssä noudatettavasta palkasta ja palvelun tuottajan oikeudesta irtisanoa työntekijä säädetään erikseen (lain 27 d §:n 4 ja 5 momentit). Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa taas säädetään kehitysvammaisille henkilöille annettavista erityisistä sosiaalihuollon palveluista. Lain mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluja ovat muun muassa työtoiminnan ja asumisen järjestäminen ja muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta (kehitysvammalain 2 §:n kohta 4). Lisäksi erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa ja muuta virikettä antava toiminta (kehitysvammalain 35 §:n 2 momentti). Sosiaalipalveluna pitkäaikaistyöttömälle henkilölle järjestettävästä kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään laissa kuntouttavasta työtoiminnasta. Lakia sovelletaan lähinnä työmarkkinatukea saaviin pitkäaikaistyöttömiin ja työttömyyden johdosta pitkään toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin. Työtoiminnan lisäksi kuntouttavan työtoiminnan yhteydessä järjestetään muita tukitoimintoja muun muassa yksilövalmennuksen ja työ- ja toimintakyvyn arvioinnin muodossa. Kuntouttavan työtoiminnan ja tukitoimintojen järjestäminen perustuu yhteistyössä sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinotoimiston sekä asiakkaan kesken laadittuun ja kaikkien osapuolten allekirjoittamaan aktivointisuunnitelmaan. Vammaispalvelulain 8 ja 8 b §:ssä säädetään erityisesti vaikeavammaisille henkilöille järjestettävästä päivätoiminnasta.

Nyt ehdotetun sääntelyn toteuduttua tarvittavien palvelujen ja muiden tukitoimien järjestäminen ei enää olisi riippuvainen henkilön työttömyyden syystä tai pituudesta,

vaan laissa tarkoitetut tukitoimet järjestettäisiin ja toteutettaisiin aina vain henkilön tilanteen kokonaisvaltaiseen, palvelun järjestäjän ja muiden tarvittavien eri toimijoiden sekä asiakkaan yhdessä tekemään tarkasteluun ja asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin pohjautuvaan palvelutarvearvioon perustuen.

Ehdotetun 2 §:n 3 *momentin* mukaisesti asiakkaalla laissa tarkoitettaisiin tämän lain mukaisesti myönnettäviä palveluja ja muita tukitoimia hakevaa tai saavaa / käyttävää yksityistä henkilöä. Käsité vastaa asiallisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) (/ ...uuden sosiaalihuoltolain) vastaavaa käsitettä (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 1-kohta ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 1-kohta).

3 §. Heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö. Ehdotetun 3 §:n mukaan laissa tarkoitettuna heikossa työmarkkina-asemassa olevana henkilönä pidettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 1 momentin 3-kohdan ja pykälän 2 momentin mukaisesti määräytyvää työttöntä henkilöä. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön toimintakyvyn voitaisiin vamma, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi arvioida alentuneen ja että hänellä tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Lain soveltamisalan piiriin eivät kuuluisi ne henkilöt, jotka ovat niin vaativan tuen ja avun tarpeessa, että he eivät tosiasiallisesti hyödy tässä laissa tarkoitetusta työelämävalmiuksista edistävästä eivätkä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta. Tällaisia henkilöitä olisivat jatkossa lähinnä nykyisen kehitysvammaisten erityishuollossa annetun lain sekä vammaispalvelulain tarkoittamat kaikkein vaikeimmin vammaiset henkilöt, jotka vireillä olevan vammaisia henkilöitä koskevan sosiaalihuollon erityislainsäädännön uudistamisen jälkeenkin kuuluisivat uudistetun vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön piiriin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun määritelmiä koskevan 3 §:n 1 momentin 3-kohdan mukaan *työttömällä* sanotussa laissa tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään ja joka ei ole työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija; työttömänä pidetään myös työsuhteessa olevaa, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia. Saman 3 §:n 1 momentin 9-kohdan mukaan *työsuhteella* laissa tarkoitetaan, paitsi muuta, työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettua työnantajan ja työntekijän sopimussuhdetta. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä pykälän 1 momentin 9-kohdassa säädetään työsuhteesta, sovelletaan myös *virkasuhteeseen*.

4 §. Sosiaalisen kuntoutuksen muodot. Pykälässä säädettäisiin tässä laissa tarkoitettua sosiaalisen kuntoutuksen muodoista. Henkilön kulloiseenkin yksilölliseen tarpeeseen ja hänen olosuhteistaan laadittuun kokonaisvaltaiseen arvioon perustuen henkilölle voitaisiin järjestää joko *työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta* tai henkilön tilanteen niin vaatiessa hänen sosiaalisen toimintakykynsä ja muutoin osallisuutensa tukemiseksi *osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta*. Näiden kuntoutuksen muotojen tarkoitamista erityisistä palveluista ja muista tukitoimista sekä järjestämisedellytyksistä ja toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin työelämävalmiuksia edistävän kuntoutuksen osalta lain 5 ja 7–11 b §:ssä sekä osallisuutta edistävän toiminnan osalta lain 6 ja 14–17 §:ssä. Tavoitteena myös on, että henkilö voisi yksilöllisen tilanteensa vaihdellessa siirtyä kuntoutusmuodosta toiseen kulloisenkin tilanteen-

sa ja siihen liittyvän palveluntarpeensa edellyttämällä tavalla. (Keskeiset toimenpidesäännökset sisältyisivät lain 2 lukuun.)

5 §. *Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus.* Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestettäisiin sellaiselle ehdotetussa 3 §:ssä tarkoitetulle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle, mutta avoimille työmarkkinoille pyrkivälle henkilölle, joka tarvitsee työ- ja elinkeinohallinnon julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla järjestämien julkisten työvoimapalvelujen lisäksi tai sijasta ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta toimintakykynsä ja työelämävalmiuksiensa edistämiseksi. Säännöksessä tarkoitettujen tukitoimien järjestäminen siten edellyttäisi, että henkilön kohdalla työ- ja elinkeinohallinnon tarjoamat julkiset työvoimapalvelut eivät ole riittäviä, tarkoituksenmukaisia tai mahdollisia.

Käytännössä aloite eri toimijoiden välisen keskustelun käynnistämisestä koskien työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen sisällyttämistä henkilön työllistymissuunnitelmaan voi tulla paitsi työ- ja elinkeinotoimistosta tai kunnan sosiaalitoimesta myös henkilöltä itseltään. Asiasta ehdotetaan säädettäväksi lain 10 §:ssä, ja työllistymissuunnitelman sisällöstä lain 11 §:ssä. Aloite voi luonnollisesti tulla myös muulta asiakkaan kanssa työskentelevältä tai hänet muutoin kohdanneelta taholta.

Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ensi sijaisena tavoitteena on asiakkaan palveluntarpeesta riippuen sosiaalihuollon keinoin hänen työelämävalmiuksiensa, työ- ja toimintakykynsä sekä muun elämänhallintansa parantaminen ja ylläpito työllistymisedellytysten näkökulmasta. Tavoitteena on 2 §:n 1 momentin kohdassa 1 tarkoitetulla tavalla edistää henkilön valmiuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille ja osallistua tätä tavoitetta palveleviin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin sekä koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen tai muihin tarvittaviin palveluihin.

Ehdotetun 5 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestäminen edellyttäisi, että henkilö on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2- ja 3-kohdissa ja pykälän 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija, jonka mainitun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 5-kohdassa tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan sosiaalisen kuntoutus on ennen kuntoutuksen aloittamista sisällytetty. Työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:ssä ja sisällöstä 7 §:ssä. Näissä tapauksissa työllistymissuunnitelma korvaa sosiaalihuollon asiakkaalle muutoin sosiaalihuollon lainsäädännön nojalla laadittavan sosiaalihuollon asiakassuunnitelman.

Ehdotetun 5 §:n 1 momentin kolmannen virkkeen mukaan työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tarve arvioidaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan välisenä yhteistyönä. Kun arviointi tapahtuu työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna monialaisena yhteispalveluna voi arvioinnissa tarvittaessa olla mukana myös Kansaneläkelaitos. Tietojen vaihtoon näissä tapauksissa tapahtuu monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain säännösten mukaisesti. Silloin kun toiminnan katsotaan parhaiten vastaavan asiakkaan tarpeeseen se sisällytetään asiakkaalle arvioinnin päätteeksi laadittavaan tai hänelle jo aikaisemmin laadittuun työllistymissuunnitelmaan edellä mainittujen tahojen yhdessä sopimalla tavalla ja tarvittavassa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa siten, kuin myös edellä 2 §:n 2 momentissa säädetään. Samalla työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan kesken myös sovitaan työllistymissuunnitelman toteutumisen seurannasta.

Edellä esitettyyn viitaten olisi ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen ja muiden tukitoimien järjestämisen lähtökohtaisena edellytyksenä siten se, että henkilö on työtön ja että hän on rekisteröitynyt työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon sekä se, että hänelle on laadittu työllistymissuunnitelma, johon sosiaalinen kuntoutus on sisällytetty.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun määritelmiä koskevan 3 §:n 1 momentin 2-kohdan mukaan *työnhakijalla* tarkoitetaan henkilöasiakasta, jonka työnhaku on voimassa saman lain 2 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetyllä tavalla. Lain 2 luvun 1 §:ssä säädetään työhaun käynnistämisestä ja voimassaolosta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Työ- ja elinkeinoviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön.

Saman 2 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään työhaun voimassaolon lakkaamisesta. Työhaun voimassaolo lakkaa, jos työnhakija: 1) ilmoittaa, ettei ...; 2) ei uusi työnhakuaan ...; 3) ei esitä työ- ja elinkeinoviranomaiselle sen asettamassa määräajassa julkisen työvoimapalvelun tarjoamisen kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, koulutuksestaan ja työkyvystään; 4) ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; tai 5) ei osallistu työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, jotka ovat välttämättömiä hänen palvelutarpeensa selvittämiseksi.

Edelleen saman 2 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan työhaun voimassaolon lakattua työhaun voi käynnistää uudelleen siten kuin 1 momentissa säädetään. Kuitenkin, jos työhaun voimassaolo on lakannut 2 momentin 5-kohdassa tarkoitetun menettelyn johdosta, edellytetään lisäksi, että henkilöasiakas pyytäessään työhaun käynnistämistä sitoutuu osallistumaan työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin.

Työllistymissuunnitelmalla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 5-kohdan mukaan tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisen yhdessä työnhakijan kanssa laatimaa suunnitelmaa. Työllistymissuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta säädetään lain 2 luvun 6 §:ssä. Työllistymissuunnitelman sisällöstä säädetään saman luvun 7 §:ssä.

Työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla (lain 3 §:n 6-kohta)

Nyt ehdotetun lain 5 §:n 2 momentissa lueteltaisiin ne osana sosiaalihuoltoa järjestettävät työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palvelut ja muut tukitoimet, joita henkilölle voitaisiin tämän pykälän nojalla järjestää. Tukitoimia voisivat olla 1) työelämävalmiuksien selvittäminen, ja 2) työelämävalmiuksien edistäminen. Tukitoimien järjestäminen perustuisi aina asiakkaan tarpeeseen. Siten työelämävalmiuksia edistävänä toimintana voitaisiin tilanteen mukaan järjestää joko molempia säännöksessä tarkoitettuja tukimuotoja tai vain toista. Näistä ehdotetuista toimista ja menettelyistä niiden toteuttamiseksi säädettäisiin tarkemmin lain 7–11 §:ssä.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin mukaan, riippumatta siitä, mitä lain 3 §:ssä säädetään heikosta työmarkkina-asemasta olevasta henkilöstä, voisi työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus kuitenkin jatkua tilanteissa, joissa henkilö jo on työllistynyt sosiaalisen kuntoutuksen tuella työ- tai virkasuhteiseen työhön tai yritystoimintaan, mutta tarvitsee edelleen tukea työelämävalmiuksiensa ylläpitämiseksi. Sosiaalisen kuntoutuksen jatkaminen tulisi siten näissä tapauksissa kysymykseen jo aiemmin aloitetun kuntoutuksen jatkoksi, sen kantavuuden varmistamiseksi lähinnä tilanteissa, joissa henkilö työllistyttyään edelleen tarvitsee sosiaalisen kuntoutuksen tukea työssä

suoriutuakseen. Säännöksen sanamuodosta ilmenevästi kunnalla ei kuitenkaan näissä tapauksissa olisi lakiin perustuvaa velvollisuutta sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen, vaan tuen jatkuminen jäisi näissä tapauksissa järjestäjätaholle vapaaehtoiseksi.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin tavoitteen toteuttamiseksi voi myös muun lainsäädännön takaama positiivinen erityiskohtelu tulla tämän lain sääntelyn ohella kysymyksen tilanteissa, joissa mietitään työssä pysymisen osa-alueella tarvittavan sosiaalisen kuntoutuksen jatkumisen tarvetta. Tällaisena muuna lainsäädäntönä voi tulla kysymyksen esimerkiksi yhdenvertaisuus- tai vammaislainsäädäntö.

Ehdotetun 5 §:n 4 momentista ilmenee se, että ehdotetussa 2 momentissa mainittujen sosiaalisen kuntoutuksen toimien ohella tai sijasta voitaisiin, siten kuin lailla erikseen säädetään, järjestää myös muita sosiaalipalveluja ja tukitoimia sekä muita palveluja, jotka ovat tarpeen asiakkaan työllistymisen edistämiseksi. Näitä muita palveluja voisivat julkisten työvoimapalvelujen lisäksi olla esimerkiksi terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut tai muut kuin ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettut sosiaalipalvelut. Säännöksen tarkoittamista muista sosiaalipalveluista ja tukitoimista säädetään sosiaalihuoltolaissa ja sitä täydentävässä muussa sosiaalihuollon erityislainsäädännössä.

Mainitun 4 momentin tarkoituksena on osaltaan todeta se tämän lain keskeinen tavoite, että asiakkaan kokonaistilanne aina määrittää sen, mitä kaikkia eri palveluja tai muita tukitoimia asiakkaalle kulloinkin tulee järjestää.

Työllistymissuunnitelmaan tämän lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sisällytetty työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus ehdotetaan katsottavaksi nykyisen kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavan työtoiminnan tapaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15-kohdassa tarkoitetuksi työllistymistä edistäväksi palveluksi. Nykyisin *työllistymistä edistävällä palvelulla* edellä mainitun lainkohdan mukaan tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, ura- valmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua työtoimintaa. Mainittua työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15-kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että säännöksessä mainittu kuntouttava työtoiminta ehdotetaan korvattavaksi nyt ehdotetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla työelämävalmiuksia edistävällä sosiaalisella kuntoutuksella. Muutettuna säännös kuuluisi seuraavasti: ”*työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua ... ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta annetun lain (/) 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta.” Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen katsominen työttömyysturvalaissa tarkoitetuksi työllistymistä edistäväksi palveluksi tarkoittaa, että työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sovelletaan mainitun lain asettamia velvoitteita ja / tai seuraamuksia sekä kannustimia

6 §. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus. Pykälän 1 momentin mukaan osallisuutta edistävää toimintaa järjestettäisiin sellaiselle sosiaalihuollon asiakkaana olevalle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, jonka tavoitteena ei hänen kokonaistilanteensa huomioon ottaen sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion perusteella ainakaan sillä hetkellä ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille, ja joka tarvitsee erityistä tukea sosiaalisen toimintakykynsä ja osallisuutensa edistämiseksi tai ylläpitämiseksi, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteiskunnassa tai yhteisöissä toimimiseen sekä muihin vuorovaikutussuhteisiin toteutuisivat ehdotetun 2 §:n 1 momentin kohdassa 2 tarkoitettulla tavalla.

Ehdotettu 6 § koskisi siten niitä työttömiä henkilöitä, jotka ainakaan sillä hetkellä eivät kykene työllistymään tuetustikaan avoimille työmarkkinoille eivätkä osallistumaan työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin palveluihin tai edellä 5 §:ssä tarkoitettuihin työllistymistä edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palveluihin. Tällaisen henkilön kohdalla saattaa henkilön yksilöllisistä tarpeista riippuen myös korostua hoidollisten ja huollollisten palvelujen tarve.

Lähtökohtaisesti kaikki ne tämän lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sosiaalista kuntoutusta tarvitsevat henkilöt, jotka saavat työttömyyden takia työttömyysetuutta tai toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan, ohjattaisiin työelämävalmiuksia edistävään sosiaalseen kuntoutukseen. Mikäli henkilön toimintakyky on alentunut merkittävästi, tulisi hänet ohjata joko hoitoon tai yhdistää työelämävalmiuksia edistävään sosiaalseen kuntoutukseen niitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joita henkilön toimintakyvyn parantuminen edellyttää. Näitä palveluita olisivat esimerkiksi päihde- tai mielenterveyspalvelut. Näissä tilanteissa sosiaalisen kuntoutuksen tarjoama toiminnallisuus tukisi asiakkaan muuta hoitoa ja kuntoutumista. Viime kädessä voisi kyseeseen tulla myös 6 §:n mukainen osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus, mikäli asiakkaan tavoitteena ei hänen ja sosiaalihuollon sekä tarvittaessa muiden tahojen yhteisen arvion pohjalta olisi työllistyminen avoimille työmarkkinoille työtai virkasuhteiseen työhön tai yritystoiminnan kautta.

Ehdotetun 6 §:n soveltaminen edellyttää yhdessä asiakkaan kanssa tehtävää palvelutarvearviota. Tarvittaessa arvion tekemiseen ja toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen voi ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaisesti osallistua muitakin tahoja asiakkaan palvelujen tarpeen selvittämiseksi. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus sisällytetään asiakkaalle laadittavaan jäljempänä 17 §:ssä tarkoitettuun (/laadittavaan sosiaalihuoltolain x §:ssä tarkoitettuun) asiakassuunnitelmaan asiakkaan ja kunnan sosiaalitoimen yhteisen arvion pohjalta.

Jos osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen aikana kunnan sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion ja henkilön kokonaistilanteen muuttumisen perusteella henkilön tavoitteeksi tulisi hänen työllistymisensä avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen työhön, tulee sosiaalitoimen jäljempänä 18 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjata henkilö ilmoittautumaan (työttömäksi) työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon lain 5 §:n 1 momentin edellytyksen täyttymiseksi. Samoin sosiaalitoimen tulee ottaa yhteys työ- ja elinkeinotoimistoon 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla työllistymistä edistävän sosiaalisen kuntoutuksen mahdolliseksi järjestämiseksi ja sisällyttämiseksi henkilön työllistymissuunnitelmaan. Mikäli kunnan sosiaalitoimi ja työ- ja elinkeinotoimisto sekä henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi siirtymisen jälkeen edelleen tarvitsee työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen ohella myös sosiaalihuollon palveluja tulee myös nämä tarpeellisilta osin sisällyttää työllistymissuunnitelmaan.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin ne sosiaalihuoltona toteutettavat osallisuutta edistävän toiminnan palvelut ja muut tukitoimet, joita henkilölle voitaisiin tämän pykälän nojalla järjestää. Tukitoimia olisivat 1) sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen, ja 2) osallisuutta edistävä toiminta. Näistä toimista ja menettelystä niiden toteuttamiseksi säädettäisiin tarkemmin lain 14–17 §:ssä.

Edellä 2 momentissa mainittujen toimien ohella tai sijasta voitaisiin, samoin kuin 5 §:ssä tarkoitettujen työelämävalmiuksia edistävän toiminnan kohdalla, siten kuin lailla erikseen säädetään, järjestää myös muita sosiaalipalveluja ja tukitoimia sekä muita palveluja, jotka ovat tarpeen henkilön toimintakyvyn ja osallisuuden edistämiseksi.

7 §. (*Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus.*) *Työelämävalmiuksien selvittäminen.*

Säännöksessä tarkoitettu työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettava *työelämävalmiuksien selvittäminen* tulisi tehdä henkilölle tarvittaessa tilanteissa, joissa henkilön sosiaalinen toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai joissa henkilön sosiaalisesta toimintakyvystä ei ole selvyyttä. Säännöksessä tarkoitettu työelämävalmiuksien selvittäminen ei siten olisi enää tarpeen, jos asia on riittävästi selvitetty jo aiemmin. Työelämävalmiuksien selvittäminen toteutetaan toiminnallisena jaksona. Toiminnallisella jaksolla tarkoitetaan määräpituista jaksoa, jonka aikana asiakkaalle järjestetään sellaista toimintaa, jossa hänen työelämävalmiuksiaan on mahdollista selvittää. Tarvittaessa jaksoon voidaan sisällyttää terveydenhuollon terveydentilan selvityksiä tai kuntoutustutkimuksia tai ammatillisen kuntoutussuunnitelman tekemiseksi tarvittavia palveluita yhteistyössä näistä palveluista vastaavien tahojen kanssa. Selvityksen perusteella päätetään asiakkaalle järjestettävästä palvelukokonaisuudesta. Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin lain 9 §:ssä.

8 §. (*Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus.*) *Työelämävalmiuksien edistäminen.* Ehdotettu pykälä sääntelisi lain 5 §:n 2 momentin 2-kohdassa tarkoitettuna työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettavaa *työelämävalmiuksien edistämistä*. Säännöksessä tarkoitettu työelämävalmiuksien edistäminen voitaisiin toteuttaa asiakkaan tarpeita parhaiten vastaavasti yksilö- ja/tai ryhmävalmennuksena. Työelämävalmiuksien edistämällä säännöksessä tarkoitettaisiin lain 7 §:ssä tarkoitettuun tai muutoin toteutettuun työelämävalmiuksien selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa henkilön toimintakyvyn ja työelämävalmiuksien parantamiseksi. Työelämävalmiuksien edistäminen sisältäisi tuen terveys- ja kuntoutuspalveluihin ja muihin tarvittaviin palveluihin haautumiseen ja niiden käyttöön, sekä tuen osallistumiseen julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistävät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen työhön tai yritystoimintaan.

Ehdotetun 8 §:n tarkoittamat tukitoimet ”räätälöidään” asiakkaan palvelutarpeen ja toimintakyvyn mukaisesti. Ehdotetulla toiminnalla tavoitellaan uuden työtavan kautta haettavia yksilöllisiä, asiakkaan tarpeisiin parhaalla tavalla vastaavia ratkaisuja. Toimien tavoitteena on henkilön pääseminen avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen eli työ- tai virkasuhteeseen työhön. Toiminnan toteuttamisesta säädetään tarkemmin lain 9 §:ssä.

Ehdotettujen 7 ja 8 §:n sanamuodot huomioon ottaen voivat mainittujen säännösten tarkoittamat tukitoimet tulla toteutettavaksi molemmat, tai vain jompikumpi, asiakkaan tarpeesta riippuen.

9 §. *Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta.* Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan edellä 5 §:ssä sekä tätä säännöstä täydentäen 7 ja 8 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti riippuen henkilön toimintakyvystä ja työelämävalmiuksista. Säännöksen toisen virkkeen mukaan työttömyysetuutta saavien henkilöiden osalta toimintaa voitaisiin järjestää 2–4 päivänä viikossa vähintään 4 tuntia päivässä enintään 6 kuukautta kerrallaan. Muille kuin työttömyysetuutta saaville toimintaa voitaisiin järjestää tarpeen mukaan ilman aikarajoja.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus on osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Siten toiminta tulee 9 §:n 2 momentin mukaisesti sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen

kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen toimintakykyään ja työelämävalmiuksiaan. Säännöksen toisen virkkeen mukaan toiminta tulee myös järjestää siten, että henkilö voi osallistua toiminnan / palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen ja toiminnan / palvelukokonaisuuden vaikutusten omakohtaiseen arviointiin.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan asetettavaksi velvoite arvioida työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuksia toiminnan aikana ja sen päättyessä. Arvioinnin toteuttavat asiakas, sosiaalitoimi ja työ- ja elinkeinotoimisto yhdessä työllistymissuunnitelmaan kirjatun mukaisesti.

10 §. *Aloite työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen sisällyttämiseksi työllistymissuunnitelmaan.* Aloite työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseksi ja sisällyttämiseksi asiakkaan työllistymissuunnitelmaan voisi tulla työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen tai asiakkaan itsensä taholta. Asiasta säädettäisiin ehdotetussa 10 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi henkilön tarvitsevan edellä 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta, se ottaisi yhteyden kunnan sosiaalitoimeen keskustelun käynnistämiseksi koskien toiminnan sisällyttämistä asiakkaan 11 §:ssä tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan edellyttäen, että ehdotetun 10 §:n 4 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Toiminta voitaisiin sisällyttää suunnitelmaan, mikäli 5 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Vastaavasti pykälän 2 momentin mukaan, jos kunnan sosiaalitoimi arvioi henkilön tarvitsevan 1 momentissa tarkoitettua sosiaalista kuntoutusta, se ottaisi yhteyden työ- ja elinkeinotoimistoon toiminnan sisällyttämiseksi asiakkaan työllistymissuunnitelmaan edellä 1 momentissa säädetyin edellytyksin.

Jos edellä 3 §:ssä tarkoitettu heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö itse haluaa päästä työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, tulisi hänen esittää sitä koskeva pyyntö työ- ja elinkeinotoimistolle tai kunnan sosiaalitoimelle. Tällöin se taho, jolle pyyntö on esitetty, ryhtyisi työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalitoimen ja henkilön kesken toimenpiteisiin työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tai muun hänen tarvettaan paremmin vastaavan palvelun tai palveluiden mahdolliseksi sisällyttämiseksi työllistymissuunnitelmaan.

11 §. *Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus.* Työllistymissuunnitelma. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettua työllistymissuunnitelman sisällöstä tilanteissa, joissa suunnitelmaan sisällytetään sosiaalihuoltona järjestettävä työllistymistä edistävä sosiaalinen kuntoutus lain 5 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työllistymissuunnitelman tarkistamisesta. Säännöksen mukaan työllistymissuunnitelman tarkistamiseen sovellettaisiin, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi työllistymissuunnitelma tulee tarkistaa tarvittaessa. Suunnitelman tarkistaminen tulisi tehdä työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan yhteistyönä.

Työttömyysturvalain edellä mainitun 2 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan työttömällä työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan. Pykälän 2 momentin mukaan työllistymissuunnitelma on laadittava, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta, viimeistään saman luvun 4 §:n mukaisessa työnhakijan haastattelussa. Mainitun 6 §:n 3 momentin mukaan työllistymissuunnitelmaa on tarkistettava työnhakijan haastattelun yhteydessä tai työnhakijan pyynnöstä, jollei sen laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin säännös siitä, että työllistymissuunnitelma, sen lisäksi mitä työttömyysturvalaissa säädetään, tulisi tarkistaa tarvittaessa, turvaisi sen, että suunnitelma pysyisi ajantasaisena ja huomioisi asiakkaan kulloisenkin tilanteen ja tarpeiden mahdolliset muutokset. Työttömyysetuutta saavan asiakkaan kohdalla suunnitelman tarkistusväli olisi enimmillään kuusi kuukautta, koska tällaisen henkilön kohdalla työllistymistä edistävää sosiaalista kuntoutusta voitaisiin ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan järjestää enintään kuusi kuukautta kerrallaan. Suunnitelman tarkistaminen tapahtuisi, kuten sen laatiminenkin, kolmikantaisesti työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan kesken.

12 §. *Velvollisuus osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen ja työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.* Henkilöllä, joka täyttää 5 §:ssä säädetty edellytykset, olisi velvollisuus osallistua edellä 11 §:ssä tarkoitetun työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa. Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jäämiseen sekä kieltäytymiseen osallistumasta suunnitelman laatimiseen ja siihen merkattuun työllistymistä edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 2 a luvun 9–14 §:ssä (edellyttää työttömyysturvalain muuttamista tältä osin) ja toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1, 3 ja 4 momentissa (muutettava tältä osin) säädetään. Tämän lain mukainen työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus korvaisi nykyisen kuntouttavan työtoiminnan työttömyysturvalain ja toimeentulotukilain em. kohdissa. Velvoittavuus siis koskisi työttömyyden johdosta työttömyysturvaa tai toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavia henkilöitä. Velvoittavuus ei nykytilan mukaisesti jatkossakaan koskisi niitä henkilöitä, joiden toimeentulo perustuu pääosin työkyvyttömyyden tai sairauden johdosta myönnettyihin etuuksiin.

Työ- ja elinkeinotoimisto ja kunnan sosiaalitoimi tekevät yhdessä päätöksen siitä, onko työllistymissuunnitelmaan sisältyvä työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus katsottava keskeytyneeksi. Ennen päätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaalitoimen on kuultava henkilöä.

13 §. *Asiakkaan informoiminen.* Pykälässä säädettäisiin asiakkaan informoimisesta työllistymissuunnitelmaa laadittaessa. Säännöksen mukaan kunnan sosiaalitoimen tulisi ehdotetun 11 §:n mukaista työllistymissuunnitelmaa laadittaessa kertoa asiakkaalle hänen tämän lain mukaisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Työ- ja elinkeinotoimisto informoi asiakasta kuten lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluiden 2 luvun 3 §:ssä säädetään.

Sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaalle on hänen oikeusturvansa takaamiseksi erityisen tärkeä asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa ja saavutettavalla tavalla kertoa asiakkaan oikeuksista nyt ehdotetun lain mukaisiin palveluihin ja muihin tukitoimiin, ja toisaalta siitä, mitkä ovat asiakkaan omat velvollisuudet myös itse osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Vastaavasti tulee kertoa, mitkä ovat mahdolliset seuraamukset velvoitteiden laiminlyönnistä. Tämä on erityisen tärkeätä, koska seuraamuksena voi 12 §:stä ilmenevästi olla myös taloudellisia menetyksiä asiakkaalle. Kaiken kaikkiaan tulisi viranomaisen toimia niin, että mahdollisimman pitkälle pyritään turvaamaan asiakkaan oikeus päästä ja pysyä ensisijaisten etuuksien piirissä. Nyt ehdotetun lain lisäksi voi henkilön kohdalla tulla sovellettavaksi myös muun lainsäädännön perusteella annettava ns. *positiivinen erityiskohtelu* osaltaan turvaamaan sitä, että henkilöllä voi olla tosiasialliset ja muiden kanssa yhdenvertaiset mahdollisuudet täyttää tämän lain hänelle määrittämät velvoitteet.

14 §. *(Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen.* Säännöksessä tarkoitettu osallisuutta edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettava sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen tulisi tehdä henkilölle tarvit-

taessa tilanteissa, joissa henkilön toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai joissa henkilön toimintakyvystä ei ole selvyttä. Säännöksessä tarkoitettu sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen ei siten olisi enää tarpeen, jos asia on riittävästi selvitetty jo aiemmin. Sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen toteutetaan toiminnallisena jaksosona. Toiminnallisella jaksolla tarkoitetaan määräpituista jaksoa, jonka aikana asiakkaalle järjestetään sellaista toimintaa, jossa hänen sosiaalista toimintakykyään on mahdollista selvittää. Tarvittaessa jaksoon voidaan sisällyttää terveydenhuollon terveydentilan selvityksiä tai kuntoutustutkimuksia yhteistyössä näistä palveluista vastaavien tahojen kanssa. Selvityksen perusteella päätetään asiakkaalle järjestettävästä palvelukokonaisuudesta. Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta säädetään tarkemmin lain 16 §:ssä.

Sosiaalisella toimintakyvyllä tarkoitettaisiin tässä laissa henkilön mahdollisuuksia selvittää arkipäivän välttämättömistä toiminnoista, vuorovaikutuksesta sekä niistä rooleista, jotka hänellä on omassa toimintaympäristössään. Sosiaalinen toimintakyky on voinut kaventua hyvin monenlaisista syistä, kuten työttömyyden, sairauden tai vamman vuoksi. Sosiaalinen toimintakyky liittyy ihmisen tarpeeseen olla osallinen yhteiskunnassa ja tuntea yhteenkuuluvuutta muiden kanssa. Sosiaalista toimintakykyä voivat heikentää tai vahvistaa muut toimintakyvyn osa-alueet kuten psyykkinen ja fyysinen toimintakyky ja eri tekijät kuten fyysiset, kognitiiviset, psyykkiset, emotionaaliset, taloudelliset ja ympäristötekijät.

15 §. (*Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.*) *Osallisuutta edistävä toiminta.*

Ehdotettu pykälä sääntelisi lain 6 §:n 2 momentin 2-kohdassa tarkoitettuna osallisuutta edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettavaa *osallisuuden edistämistä*. Säännöksessä tarkoitettu osallisuuden edistäminen voitaisiin toteuttaa asiakkaan tarpeita parhaiten vastaavasti tukena elämänhallintaan, itsenäiseen selviytymiseen, yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen ja vuorovaikutussuhteisiin. Tuki voisi olla esimerkiksi tuki kodin ulkopuolella tapahtuvaan, henkilön kannalta mielekkääseen toimintaan kuten vapaaehtoistyöhön, harrastuksiin tai ryhmä- ja yksilötoimintaan. Osallisuuden edistämällä säännöksessä tarkoitettaisiin lain 6 §:ssä tarkoitettuun tai muutoin toteutettuun sosiaalisen toimintakyvyn selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa henkilön sosiaalisen toimintakyvyn ja osallisuuden edistämiseksi.

Ehdotetun 15 §:n tarkoittamat tukitoimet ”räätelöidään” asiakkaan palvelutarpeen ja toimintakyvyn mukaisesti. Ehdotetulla toiminnalla tavoitellaan uuden työtavan kautta haettavia yksilöllisiä, asiakkaan tarpeisiin parhaalla tavalla vastaavia ratkaisuja. Toimien tavoitteena on henkilön elämänhallinnan sekä yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan osallistumisen ja muiden vuorovaikutussuhteiden tukeminen. Toiminnan toteuttamisesta säädetään tarkemmin lain 16 §:ssä.

Ehdotettujen 14 ja 15 §:n sanamuodot huomioon ottaen voivat mainittujen säännösten tarkoittamat tukitoimet tulla toteutettavaksi molemmat, tai vain jompikumpi, asiakkaan tarpeesta riippuen.

16 §. *Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta.*

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan edellä 6 §:ssä sekä tätä säännöstä täydentäen 14 ja 15 §:ssä tarkoitettua osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti siten, että se edistää hänen toimintakykyään ja mahdollisuuksiaan osallistua yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan.

Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus on osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Siten toiminta tulee 16 §:n 2 momentin mukaisesti sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen sosiaalista toi-

mintakykyään ja osallisuuttaan. Säännöksen toisen virkkeen mukaan toiminta tulee myös järjestää siten, että henkilö voi osallistua palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen ja palvelukokonaisuuden vaikutusten omakohtaiseen arviointiin.

Pykälän 3 *momentissa* ehdotetaan asetettavaksi velvoite arvioida osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuksia toiminnan aikana ja sen päättyessä. Arvioinnin toteuttaisivat sosiaalitoimi ja asiakas yhdessä asiakassuunnitelmaan kirjatun mukaisesti.

17 §. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus. Asiakassuunnitelma.

Asiakkaalle osallisuutta edistävän sosiaaliseen kuntoutuksen toteuttamiseksi laadittavaan 6 §:ssä tarkoitettuun asiakassuunnitelmaan sovellettaisiin, mitä sosiaalihuoltolain xx (ja xx) §:ssä asiakassuunnitelmasta ja sen tarkistamisesta säädetään.

2 luku

Lain toimeenpano

18 §. Ohjaus palveluun. Pykälän 1 *momentin* ilmentämän pääsäännön mukaan kunnan sosiaalitoimen tulisi *lähtökohtaisesti* aina ohjata tämän lain 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla heikossa työmarkkina-asemassa oleva työtön henkilö ilmoittautumaan työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon. Tämä velvoite myös osaltaan ilmaisee sen prioriteetin, että työttömän työtä haluavan henkilön kohdalla ensisijaisia ovat työ- ja elinkeinotoimiston järjestämät julkiset työvoimapalvelut. Tämä koskee myös niitä henkilöitä, joiden pääasiallinen toimeentulo perustuu työkyvyttömyyden tai sairauden perusteella myönnettyihin etuuksiin, mutta joiden tavoitteena on työllistyminen työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoiminnan kautta.

Nyt ehdotetun lain 5 §:n 1 *momentin* mukaan työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisen edellytyksenä on, että henkilölle on laadittu julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma.

Jos asiakas on työtön ja hänen tavoitteenaan on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, tulee hänet siten kunnan sosiaalitoimen toimesta ohjata työ- ja elinkeinotoimistoon työllistymissuunnitelman laatimiseksi taikka muuttamiseksi siten, että siihen voidaan tarvittaessa sisällyttää myös ehdotetun 5 §:n mukainen työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus. Sosiaalisen kuntoutuksen järjestäminen edellyttää aina, että se on sisällytetty työllistymissuunnitelmaan.

Vain poikkeustapauksessa, jos asiakkaan kokonaistilanne tätä sillä hetkellä edellyttää, voidaan ohjaaminen työ- ja elinkeinotoimistoon jättää tekemättä. Tällöin asiakkaan tarpeisiin vastaaminen jää kunnan sosiaalitoimen vastuulle siten, kuin lain 6 §:ssä säädetään. Asiaa koskeva säännös sisältyy ehdotetun 18 §:n 2 *momenttiin*. Säännöksessä on jätetty viime kädessä sosiaalitoimen harkintaan tilanteet, jolloin perussosiaalityön tai muun sosiaalihuollon keinoin ainakin ensin yritetään auttaa henkilöä.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun monialaiseen yhteispalveluun ohjautumisesta säädetään mainitussa laissa.

19 §. Sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisvastuu. Kunnan velvollisuutena on järjestää tässä laissa tarkoitettu osana sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua sosiaalista kuntoutusta järjestettävä sosiaalinen kuntoutus. Järjestämisvelvoitteensa kunta täyttäisi siten, kuin tässä tai muussa sosiaalihuollon toimeenpanoa koskevassa laissa säädetään.

Ehdotettu säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti tämän lain 4 §:ssä todettuja molempia sosiaalisen kuntoutuksen muotoja eli 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksien edistävää sosiaalista kuntoutusta ja 6 §:ssä tarkoitettua osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta.

20 §. Sosiaalisen kuntoutuksen järjestäminen. Järjestämisedellytykset

Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen tai osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sisältyy ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä. Työtehtäviä voisi sisältyä työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen silloin, kun työtehtävät edistävät asiakkaan kuntoutumista ja työelämävalmiuksia, ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen silloin, kun työtehtävät edistävät asiakkaan toimintakykyä tai osallisuutta yhteisöjen ja yhteiskunnan toiminnassa.

Mikäli työelämävalmiuksia tai osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa suoritettaisiin työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, olisi toiminnan tavoitteena oltava siihen osallistuvan henkilön toimintakyvyn tai työelämävalmiuksien selvittäminen tai edistäminen tai osallisuuden edistäminen. Toiminnan olisi oltava tuettua, ts. siihen tulee sisältyä sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus työtehtäviin liittyvän tuen ja ohjauksen lisäksi. Toiminnalla ei saisi korvata virka- tai työsuhteista työtä eikä se saisi aiheuttaa irtisanomisia tai lomautuksia tai työsuhteiden heikentymisiä. Toiminta ei saisi aiheuttaa sen järjestäjälle sellaista etua, joka vääristäisi yritysten tai yksityisten elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua. Asiakasta ei saisi ohjata toimintaan, jos kysymys on sellaisista tehtävistä, joista palvelun tarjoaja on palvelun aloittamista edeltäneiden yhdeksän kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä taikka joissa palvelun järjestäjä työsopimuslain 7 luvun 11 §:n mukaisesti on muuttanut työntekijän työsuhteen osa-aikaiseksi. Tällöin kysymys olisi niistä nimenomaisista tehtävistä, joita asiakkaat tekisivät.

Edellä mainittujen järjestämisedellytysten tavoitteena olisi varmistaa se, että ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien tavoitteena on asiakkaan kuntoutumisen tai osallisuuden tukeminen taloudellisten tavoitteiden sijaan. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelun sisältö halutaan määrittää nimenomaan kuntoutuksellisista lähtökohdista käsin, jotta palvelu eroaisi julkisten työvoimapalveluiden työkokeilusta. Julkisten työvoimapalveluiden työkokeilu olisi tarkoitettu henkilöille, jotka kykenevät itsenäiseen työskentelyyn työpaikalla ja työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus henkilöille, jotka tarvitsevat työnjohdollisen tuen lisäksi sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tukea työssä pysyäkseen. Lisäksi halutaan varmistaa se, että ilman ansiotarkoitusta suoritettavat työtehtävät eivät aiheuttaisi työ- tai virkasuhteisen työn vähenemistä tai kilpailun vääristymistä. Lähtökohtana on, että heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä tuettaisiin aina työllistymään avoimille työmarkkinoille työ- tai virkasuhteiseen työhön tai yritystoiminnan kautta, ja ilman ansiotarkoitusta suoritettavat työtehtävät toimitaisivat vain välineenä päästä tähän tavoitteeseen. Ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä sisältävien jaksoiden ei siis lähtökohtaisesti tulisi olla kovin pitkiä. Osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa suoritettavien työtehtävien tulisi liittyä pääsääntöisesti vapaaehtoistyöhön tai heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden omien toimintapaikkojen ylläpitoon esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien klubitalo-mallin mukaisesti.

Sellaiseen työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, jossa ei suoriteta työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, sovellettaisiin sosiaalihuollon palveluiden yleisiä järjestämisedellytyksiä.

21 §. Sosiaalinen kuntoutus yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla

Pykälän mukaan 5 §:n mukaista työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta, jossa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, saa toteuttaa yrityksessä tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toimesta vain silloin, kun toiminnassa täyttyvät 20 §:n edellytysten lisäksi seuraavat edellytykset: toimintajakso saa kestää enintään kolme kuukautta (12 kuukauden aikana) ja toiminnan tavoitteena tulee ensisijaisesti olla siirtyminen jakson päätyttyä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiseen palkkatuetuun työhön tai avoimille työmarkkinoille. Tällä tavoitteellaan sitä, että sosiaalisessa kuntoutuksessa olevien henkilöiden työpanosta ei käytettäisi yrityksissä tai yksityisillä elinkeinonharjoittajilla kilpailua vääristävästi tai asiakkaiden oikeuksia polkien. Toiminta halutaan kuitenkin sallia yrityksissä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla, jotta kuntoutujien yhteydet työelämään lisääntyisivät ja polku työsuhteeseen työhön aukenisi nykyistä helpommin. Yritysten ja yksityisten elinkeinonharjoittajien valmiuksia solmia työsuhde asiakkaan kanssa kuntoutusjakson jälkeen olisi helpompaa, kun palvelun antama tuki voi jatkua työsuhteen solmimisen jälkeenkin. Tavoitteena olisi, että yrityksissä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla toteutettavalla toiminnalla pyritäisiin johdonmukaisesti joko työsuhteeseen työhön tai palveluihin, joiden selkeänä tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoiminnan kautta.

Sellaiseen työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, jossa ei suoriteta työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, sovellettaisiin sosiaalihuollon palveluiden yleisiä järjestämisedellytyksiä.

22 §. Vastuu työturvallisuudesta.

23 §. Tapaturmavakuutus. Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestäjän on otettava tapaturmavakuutuslain (608/1948) 57 §:n 1 momentin mukainen vakuutus työtoimintaan osallistuvalla. Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta ei ole säädetty työturvallisuuslain soveltamisesta tai asiakkaiden vakuuttamisesta tapaturman varalta. Kunnan on järjestettävä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus-turva kuntouttavassa työtoiminnassa sattuvan tapaturman varalta siltä osin kuin kuntoutettavaan työtoimintaan osallistuvalla ei muulla perusteella ole oikeutta tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen. Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta ei ole säädetty tapaturmavakuutuksen ottamisesta työtehtäviä tekeville asiakkaille. Pykälä edellyttäisi, että kunnan olisi järjestettävä työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen tai osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla tapaturmavakuutuslain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus-turva palvelussa sattuvan tapaturman varalta silloin, kun palvelussa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta.

24 §. Korvaukset asiakkaalle. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus. Ehdotetussa 24 §:ssä säädettäisiin lain 5 §:ssä tarkoitettuun työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle toimintaan osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla työttömyysetuutta saavalle henkilölle maksettaisiin kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla kulukorvausta yhdeksän euroa osallistumispäivältä. Korvauksen määrä vastaisi mainituille henkilöille nykyisin kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain nojalla järjestettävän kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavaa kulukorvausta, joka on 9 euroa osallistumispäivältä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulonaan saavalle henkilölle maksettaisiin kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 a §:n 1 momentin nojalla *kulukorvausta* yhdeksän euroa osallistumispäivältä toimeentulotukena. Määrä vastaisi mainituille henkilöille nykyisin kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettavaa toimintarahaa, joka on 9 euroa osallistumispäivältä. Työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuva olisi oikeutettu työttömyysetuuteen siten, kun työttömyysturvalain 10 luvun 2 §:ssä säädetään (oikeus työttömyysetuuteen työllistymistä edistävän palvelun ajalta).

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, että työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle, jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin, maksettaisiin samoin kuin 2 momentin tilanteissa palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi toimeentulotukilain 10 a §:n 1 momentin nojalla *kulukorvausta* 9 euroa osallistumispäivältä toimeentulotukena. Sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa ja vammaisten henkilöiden työtoiminnassa oleville tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa oleville ei nykyisen lainsäädännön mukaan edellytetä maksettavaksi kulukorvauksia. Erityishuoltolain mukaisessa työtoiminnassa tai työhönvalmennuksessa oleville on voitu maksaa työosuusrahaa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) mukaisesti. Kyseinen asetuksen kohta ehdotettaisiin kumottavaksi ja korvattavaksi nyt ehdotetulla 5 §:n 3 momentilla. Se laajentaisi kulukorvauksen maksamista nykytilanteeseen verrattuna. Vammaisten ja sairaiden ihmisten jättäminen kulukorvauksen ulkopuolelle ei ole perusteltua yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kulukorvaus myös kannustaisi sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella toimeentulonsa saavia henkilöitä hakeutumaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja sitä kautta etenemään kohti työelämää.

Ehdotuksen mukaan tämän lain mukaisessa työelämävalmiuksia edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa ei lähtökohtaisesti maksettaisi erillisiä matkakustannusten korvauksia, vaan ne sisältyisivät kulukorvaukseen. Tämä olisi heikennys nykyisessä kuntouttavassa työtoiminnassa olevien henkilöiden tilanteeseen, jossa matkakorvaukset maksetaan toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n 2 momentin nojalla toimeentulotukena halvimman matkustustavan mukaisesti. Toimeentulotukea pääasiallisena etuutenaan saavilla on myös ollut oikeus korotettuun kulukorvaukseen silloin, kun palvelu järjestetään henkilön työssäkäyntialueen ulkopuolella. Nämä tilanteet ovat olleet harvinaisia, sillä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 14 §:n mukaan kuntouttava työtoiminta voidaan järjestää asiakkaan työssäkäyntialueen ulkopuolella vain hänen suostumuksellaan. Se, että julkisissa työvoimapalveluissa matkakustannusten korvaaminen ei ole pakollista, on saattanut vaikuttaa joidenkin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden motivaatioon siirtyä julkisiin työvoimapalveluihin, vaikka parantunut toimintakyky sen sallisikin. Ehdotettu muutos poistaisi tämän kannustinkynnyksen. Asiakkaalle voitaisiin korvata matkakustannukset siltä osin, kuin kulukorvaus tai muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kata niitä silloin, kun palveluun osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset tosiasiallisesti estäisivät hänen osallistumisensa palveluun. Tästä säädettäisiin pykälän 4 *momentissa*. Kustannukset maksettaisiin toimeentulotukena halvimman henkilölle soveltuvan matkustustavan mukaisesti. Henkilölle soveltuvalla matkustustavalla säännöksessä tarkoitettaisiin matkustustapaa, jonka käyttö ei kunnan sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä teke-

män arvion mukaan aiheuta henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia. Myös se, estäisivätkö kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset tosiasiallisesti henkilön osallistumisen kuntoutumiseen, tulisi arvioida kunnan sosiaalitoimen ja henkilön kesken.

Ehdotettu lain 24 §:n sääntely edellyttää työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n 2 momentin ja toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n muuttamista vastaamaan nyt ehdotettuja muutoksia. Tavoite myös on, että korvausten tasot määrittyvät samoin ja pysyvät samoina jatkossakin.

25 §. Korvaukset asiakkaalle. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus

Pykälässä säädettäisiin lain 6 §:ssä tarkoitettuun osallisuutta edistävään sosiaaliin kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matkakustannusten korvaamisesta. Matkakustannukset korvattaisiin toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n 2 momentin nojalla toimeentulotukena halvimman sellaisen matkustustavan mukaisesti, jonka käyttö ei kunnan sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion mukaan aiheuta henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia, mikäli muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kata niitä ja ne kunnan sosiaalihuollon ja henkilön yhteisen arvion perusteella tosiasiallisesti estäisivät hänen osallistumisensa palveluun. Tällä halutaan varmistaa se, että asiakkaan osallistuminen osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja toimintaan ei vaarantuisi hänen taloudellisen tilanteensa takia. Ehdotettu sääntely edellyttää toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n täsmentämistä vastaamaan nyt ehdotettua sääntelyä.

26 §. Rahoitus / Valtion korvaus. Pykälän mukaan Ehdotettu säännös kattaisi myös lain 5 §:n 3 momentin tilanteet. Loput kunnalle sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset oikeuttaisivat 27 §:n nojalla maksettavaan yleiseen valtionosuuteen.

2.4 LAKI HEIKOSSA TYÖMARKKINA-ASEMASSA OLEVIENTEN HENKILÖIDEN SOSIAALISESTA KUNTOUTUKSESTA

1 luku Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämävalmiuksia, toimintakykyä ja osallisuutta sekä torjua syrjäytymistä järjestämällä sosiaalista kuntoutusta siten, kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään niistä sosiaalihuoltolaissa (xxx/201X) tarkoitettuna sosiaalihoitona järjestettävistä sosiaalisen kuntoutuksen palveluista ja muista tukitoimista, joilla edistetään heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön toimintakykyä ja osallisuutta, sekä

- 1) henkilön työelämävalmiuksia ja edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille ja edellytyksiä osallistua tätä tavoitetta tukeviin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin, koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen ja muihin tarvittaviin palveluihin; tai
- 2) henkilön elämänhallintaa sekä yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan osallistumista ja muita vuorovaikutussuhteita silloin, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei henkilön omasta tilanteesta johtuen ole mahdollista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tukitoimien järjestämisen ja toteuttamisen tulee aina perustua asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Asiakkaan tarpeet tulee arvioida ja palvelut ja muut tukitoimet suunnitella ja toteuttaa mahdollisimman pitkälle yhdessä asiakkaan ja muiden tarvittavien toimijoiden kanssa siten kuin tässä laissa tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (xxx/201x) säädetään.

Asiakkaalla edellä 2 momentissa tarkoitetaan tämän lain mukaisesti myönnettäviä palveluja ja muita tukitoimia hakevaa tai saavaa / käyttävää yksityistä henkilöä.

3 §

Heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö

Heikossa työmarkkina-asemassa olevalla henkilöllä tässä laissa tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012)1 luvun 3 §:n 1 momentin 3-kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettua työttöntä. Lisäksi edellytetään, että henkilön toimintakyvyn arvioidaan alentuneen vamman, sairauden, elämänhallinnan ongelmien, pitkittyneen työttömyyden tai vaikean sosiaalisen tilanteen vuoksi ja jolla tästä johtuen on merkittäviä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

4 §

Sosiaalisen kuntoutuksen muodot

Tässä laissa tarkoitettulle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle järjestetään *työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta ja osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta* siten, kuin jäljempänä 5 ja 6 §:ssä säädetään.

5 §

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus

Työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, joka tarvitsee työ- ja elinkeinohallinnon järjestämien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten julkisten työvoimapalvelujen lisäksi tai sijasta työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta toimintakykynsä ja työelämävalmiuksiensa edistämiseksi. Kuntoutuksen järjestäminen edellyttää, että henkilö on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2- ja 3-kohdissa ja 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija, jonka mainitun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 5-kohdassa tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan sosiaalisen kuntoutus on ennen sen aloittamista sisällytetty. Sosiaalisen kuntoutuksen tarve ja toteuttamisen tapa arvioidaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan välisenä yhteistyönä. Toiminta sisällytetään asiakkaan työllistymissuunnitelmaan mainittujen tahojen yhteisen arvion pohjalta silloin, kun sen katsotaan parhaiten vastaavan asiakkaan tarpeeseen. Samalla työ- ja elinkeinotoimisto, kunnan sosiaalitoimi ja asiakas myös sopivat työllistymissuunnitelman toteutumisen seurannasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua sosiaalista kuntoutusta voivat olla seuraavat palvelut ja muut tukitoimet:

- 1) (7 §:ssä tarkoitettu) työelämävalmiuksien selvittäminen; ja
- 2) (8 §:ssä tarkoitettu) työelämävalmiuksien edistäminen.

Sen estämättä, mitä edellä 1 momentissa on säädetty, voi työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus jatkua tilanteissa, joissa henkilö on työllistynyt tämän toiminnan tuella työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoimintaan, mutta tarvitsee edelleen tukea työelämävalmiuksiensa ylläpitämiseksi.

Edellä 2 momentissa mainittujen tukitoimien ohella tai sijasta voidaan, siten kuin lailla erikseen säädetään, järjestää myös muita sosiaalipalveluja ja tukitoimia sekä muita palveluja, jotka ovat tarpeen henkilön työllistymisen edistämiseksi.

6 §

Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus

Osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään sellaiselle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, jonka tavoitteena ei hänen kokonaistilanteensa huomioon ottaen sekä sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion perusteella sillä hetkellä ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille, ja joka tarvitsee erityistä tukea sosiaalisen toimintakykynsä ja osallisuutensa edistämiseksi tai ylläpitämiseksi, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä toimimiseen ja sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin toteutuvat. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus sisällytetään asiakkaalle laadittavaan jäljempänä 17 §:ssä tarkoitettuun (/laadittavaan sosiaalihuoltolain x §:ssä tarkoitettuun) asiakassuunnitelmaan asiakkaan ja kunnan sosiaalitoimen yhteiseen arvioon pohjautuen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palveluja ja muita tukitoimia voivat olla:

- 1) (14 §:ssä tarkoitettu) sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen; ja
- 2) (15 §:ssä tarkoitettu) osallisuutta edistävä toiminta.

Edellä 2 momentissa mainittujen toimien ohella tai sijasta voidaan, siten kuin lailla erikseen säädetään, järjestää myös muita sosiaalipalveluja ja tukitoimia sekä muita palveluja, jotka ovat tarpeen henkilön sosiaalisen toimintakyvyn ja osallisuuden edistämiseksi tai ylläpitämiseksi.

7 §

(Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus) Työelämävalmiuksien selvittäminen

Edellä 5 §:n 2 momentin 1-kohdassa tarkoitettu työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettava *työelämävalmiuksien selvittäminen* tulee tehdä tarpeen mukaan henkilölle, jonka toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai jonka toimintakyvystä ei ole selvyttä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu työelämävalmiuksien selvittäminen on osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Se toteutetaan toiminnallisena jaksona, jonka aikana selvitetään henkilön toimintakykyä ja työelämävalmiuksia. Tarvittaessa selvittämiseen yhdistetään terveydenhuollon toimesta tapahtuvaa terveydentilan selvittämistä, kuntoutustutkimuksia tai ammatillisen kuntoutussuunnitelman tekemiseksi tarvittavia palveluita yhteistyössä palvelujen järjestämisestä vastaavien tahojen kanssa.

8 §

(Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus) Työelämävalmiuksien edistäminen

Edellä 5 §:n 2 momentin 2-kohdassa tarkoitetulla työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettava *työelämävalmiuksien edistäminen* toteutetaan asiakkaan tarpeita parhaiten vastaavasti yksilö- ja /tai ryhmävalmennuksena. Kuntoutuksella tarkoitetaan edellä 7 §:ssä tarkoitettuun tai muutoin toteutettuun työelämävalmiuksien selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa henkilön toimintakyvyn, työelämävalmiuksien ja elämänhallinnan parantamiseksi. Kuntoutus sisältää tuen terveys- ja kuntoutuspalveluihin ja muihin tarvittaviin palveluihin hakeutumiseen ja niiden käyttöön, sekä tuen osallistumiseen julkisiin työvoimapalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistävät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille tai yrittäjätoimintaan.

9 §

Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta

Edellä 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään asiakkaan tarpeen mukaisesti riippuen henkilön toimintakyvystä ja työelämävalmiuksista. Työttömyysetuutta saavien henkilöiden osalta toimintaa järjestetään 2–4 päivänä viikossa vähintään 4 tuntia päivässä enintään 6 kuukautta kerrallaan.

Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus tulee sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen toimintakykyään ja työelämävalmiuksiaan. Toiminta tulee

toteuttaa siten, että henkilö voi osallistua palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisäl-
lön määrittämiseen ja palvelukokonaisuuden vaikutusten omakohtaiseen arviointiin.

Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuk-
sia henkilön toimintakykyyn ja työelämävalmiuksiin tulee arvioida toiminnan aikana
ja sen päättyessä. Työllistymissuunnitelman tarkistamisesta on lisäksi voimassa, mitä
jäljempänä 11 §:n 2 momentissa säädetään.

10 §

Aloite työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen sisällyttämiseksi työllistymissuunnitelmaan

Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi henkilön tarvitsevan tässä laissa tarkoitettua työ-
elämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta, se ottaa yhteyden kunnan sosiaali-
toimeen toiminnan sisällyttämiseksi 5 §:ssä säädettyin edellytyksin asiakkaan 11 §:ssä
tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan.

Jos kunnan sosiaalitoimi arvioi henkilön tarvitsevan 1 momentissa tarkoitettua
kuntoutusta, se ottaa yhteyden työ- ja elinkeinotoimistoon toiminnan sisällyttämiseksi
5 §:ssä säädettyin edellytyksin asiakkaan työllistymissuunnitelmaan.

Jos heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö itse haluaa päästä työelämäval-
miuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, tulee hänen esittää sitä koskeva pyyn-
tö työ- ja elinkeinotoimistolle tai kunnan sosiaalitoimelle. Tällöin se taho, jolle pyyn-
tö on esitetty, ryhtyy työ- ja elinkeinotoimiston, sosiaalitoimen ja henkilön kesken
toimenpiteisiin työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen tai muun asi-
akkaan tarvetta paremmin vastaavan palvelun tai palveluiden mahdolliseksi sisällyt-
tämiseksi työllistymissuunnitelmaan.

11 §

(Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Työllistymissuunnitelma

Kun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain xx (2 luvun 6) §:ssä tarkoi-
tettuun työllistymissuunnitelmaan sisällytetään edellä 5 §:ssä tarkoitettu työelämä-
valmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus, on siitä kirjattava suunnitelmaan ainakin
seuraavat asiat:

- 1) sosiaalisen kuntoutuksen tavoite;
- 2) palvelujen tai muiden tukitoimien kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka;
- 3) toiminnan päivittäinen ja viikoittainen kesto;
- 4) toiminnan alkamisajankohta ja pituus; henkilölle työelämävalmiuksia edistävän
sosiaalisen kuntoutuksen ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut ja työ- ja elinkei-
nohallinnon palvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut; sekä
- 5) ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan suunnitelmassa tarkoitettujen toiminnan
vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä
suunnitelman uudistamisesta.

Työllistymissuunnitelman tarkistamiseen sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja
yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n 3 momentissa säädetään. Lisäksi työllis-
tymissuunnitelma on tarkistettava tarvittaessa. Tarkistaminen tehdään työ- ja elinkei-
notoimiston, kunnan sosiaalitoimen ja asiakkaan yhteistyönä.

12 §

Velvollisuus osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen ja työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen

Henkilöllä, joka täyttää 5 §:ssä säädetty edellytykset, on velvollisuus osallistua edellä 11 §:ssä tarkoitetun työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan kanssa.

Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jättämiseen sekä kieltäytymiseen osallistumasta suunnitelman laatimiseen ja siihen merkittyyn työllistymistä edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 2 a luvun 9–14 §:ssä (edellyttää työttömyysturvalain muuttamista tältä osin) ja toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 1, 3 ja 4 momentissa (muutettava tältä osin) säädetään.

Työ- ja elinkeinotoimisto ja kunnan sosiaalitoimi tekevät yhdessä päätöksen siitä, onko työllistymissuunnitelmaan sisältyvä työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus katsottava keskeytyneeksi. Ennen päätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan sosiaalitoimen on kuultava henkilöä.

13 §

Asiakkaan informoiminen

Sosiaalihuollon tulee 11 § mukaista työllistymissuunnitelmaa laadittaessa kertoa asiakkaalle hänen tämän lain mukaisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Työ- ja elinkeinotoimisto informoi asiakasta kuten lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluiden (916/2012) 2. luvun 3 §:ssä säädetään.

14 §

(Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen

Edellä 6 §:n 2 momentin 1-kohdassa tarkoitettu osallisuutta edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettava *sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen* tulee tehdä tarvittaessa henkilölle, jonka sosiaalinen toimintakyky on alentunut tai uhkaa alentua tai jonka sosiaalisesta toimintakyvystä ei ole selvyyttä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen on osa asiakkaan tarpeen mukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua ja toteutusta. Se toteutetaan toiminnallisena jaksona, jonka aikana selvitetään henkilön sosiaalista toimintakykyä ja mahdollisuuksia osallistua yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Tarvittaessa selvittämiseen tulee yhdistää terveydenhuollon toimesta tapahtuvaa terveydentilan selvittämistä ja kuntoutustutkimuksia.

15 §

(Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Osallisuutta edistävä toiminta

Edellä 6 §:n 2 momentin 2-kohdassa tarkoitetulla osallisuutta edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena toteutettavalla osallisuutta edistävällä toiminnalla tarkoitetaan edellä 14 §:ssä tarkoitettuun sosiaalisen toimintakyvyn selvittämiseen tai muutoin toteutettuun aiempaan selvittämiseen perustuen toteutettua suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, jotta henkilön mahdollisuudet elämänhallintaan, yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimiseen sekä muihin sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin toteutuisivat.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua osallisuutta edistävää toimintaa ovat tuki elämänhallintaan ja itsenäiseen selviytymiseen ja tuki yhteisöissä ja yhteiskunnassa toimimi-

seen ja vuorovaikutussuhteisiin. Viimeksi mainitulla tuella tarkoitetaan tukea kodin ulkopuolella tapahtuvaan, henkilön kannalta mielekkääseen toimintaan.

16 §

Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta

Osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta järjestetään henkilön palveluntarpeen mukaisesti siten, että se edistää henkilön toimintakykyä ja hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Toiminta tulee sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen sosiaalista toimintakykyään ja mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan ja yhteisöjen toimintaan. Toiminta tulee järjestää siten, että henkilö voi osallistua palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen palvelukokonaisuuden vaikutusten omakohtaiseen arviointiin.

Henkilön mahdollisuuksia siirtyä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta edellä 5 §:ssä tarkoitettuun työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen, työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin, koulutukseen, ammatilliseen kuntoutukseen tai avoimille työmarkkinoille tulee selvittää säännöllisesti palvelun aikana ja aina 17 §:n mukaisen asiakassuunnitelman päivittämisen yhteydessä. Selvitys sisällytetään asiakassuunnitelmaan asiakkaan, sosiaalihuollon ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteisen arvion pohjalta.

Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuksia henkilön sosiaaliseen toimintakykyyn ja mahdollisuuksiin osallistua yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan tulee arvioida toiminnan aikana ja sen päättyessä. Sopimuksen tarkistamisesta on lisäksi voimassa, mitä jäljempänä 17 §:ssä säädetään.

17 §

(Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Asiakassuunnitelma

Asiakkaalle osallisuutta edistävän sosiaaliseen kuntoutuksen toteuttamiseksi laadittavaan edellä 6 §:ssä tarkoitettuun asiakassuunnitelmaan sovelletaan, mitä sosiaalihuoltolain xx (ja xx) §:ssä asiakassuunnitelmasta ja sen tarkistamisesta säädetään.

2 luku

Lain toimeenpano

18 §

Ohjaus palveluun

Kunnan sosiaalitoimen tulee ohjata asiakkaanaan oleva edellä 5 §:ssä tarkoitettu henkilö ilmoittautumaan työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ja tarvittaessa tukea asiakasta ilmoittautumisessa sekä muussa työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin julkisiin työvoimapalveluihin hakeutumisessa ja niiden käytössä.

Jos kuitenkin kunnan sosiaalitoimi yhdessä asiakkaan kanssa arvioi, että henkilö, hänen kokonaistilanteensa huomioon ottaen, on edellä 6 §:ssä tarkoitetun osallisuutta edistävän toiminnan tarpeessa, tulee sosiaalitoimen harkintansa mukaan lykätä 1 momentissa tarkoitettua ohjausta tai muutoin luopua siitä siten, että mahdollisen myöhemmän ohjauksen ajankohta parhaalla mahdollisella tavalla vastaa asiakkaan tarpeita ja etua. Jos sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion perusteella asiak-

kaan tavoitteena jatkossa on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, tulee sosiaali-toimen toimia edellä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

19 §

Sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisvastuu

Tässä laissa tarkoitetun sosiaalisen kuntoutuksen järjestää kunta sen mukaan, kuin tässä tai muussa laissa säädetään.

20 §

(Sosiaalisen kuntoutuksen järjestäminen.) Järjestämisedellytykset

Jos edellä 5 §:ssä tarkoitetussa työelämävalmiuksia edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa tai 6 §:ssä tarkoitetussa osallisuutta edistävässä sosiaalisessa kuntoutuksessa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, toiminnassa ei synny työ- tai virkasuhdetta palvelun järjestäjän tai toteuttajan ja asiakkaan välille. Tällöin toiminnassa tulee seuraavien edellytysten täytyä:

- 1) toiminnan tavoitteena tulee olla siihen osallistuvan henkilön toimintakyvyn tai työelämävalmiuksien selvittäminen tai edistäminen taikka osallisuuden edistäminen;
- 2) toiminnan tulee olla tuettua, eli siihen tulee sisältyä sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus työtehtäviin liittyvän tuen ja ohjauksen lisäksi;
- 3) toiminnalla ei saa korvata virka- tai työsuhteista työtä eikä se saa aiheuttaa irtisanomisia tai lomautuksia tai työsuhteiden tai virkasuhteiden heikentymistä;
- 4) toiminta ei saa aiheuttaa sen järjestäjälle sellaista etua, joka vääristäisi yritysten tai yksityisten elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua;
- 5) asiakasta ei saa ohjata toimintaan, jos kysymys on sellaisista tehtävistä, joista palvelun tarjoaja on palvelun aloittamista edeltäneiden yhdeksän kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä taikka joissa palvelun järjestäjä työsopimuslain 7 luvun 11 §:n mukaisesti on muuttanut työntekijän työsuhteen osa-aikaiseksi.

21 §

Sosiaalinen kuntoutus yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla

Jos edellä 5 §:ssä tarkoitettua työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta, jossa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, toteutetaan yrityksessä tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toimesta, tulee edellä 20 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi seuraavien edellytysten täytyä:

- 1) toimintajakso saa kestää enintään kolme kuukautta (12 kuukauden aikana); ja
- 2) toiminnan tavoitteena tulee olla ensisijaisesti siirtyminen palkkatuettuun työhön tai avoimille työmarkkinoille.

22 §

Vastuu työturvallisuudesta

23 §

Tapaturmavakuutus

Edellä 20 §:ssä tarkoitetussa sosiaalisessa kuntoutuksessa kunnan on järjestettävä kuntoutukseen osallistuvalla tapaturmavakuutuslain (608/1948) 57 §:n 1 momentissa

tarkoitettu vakuutusturva kuntoutukseen osallistuvalla palvelussa sattuvan tapaturman varalta.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun vakuutuksen vuosityöansiona käytetään tapaturmavakuutuslain 28 §:n 6 momentin mukaista vähimmäisvuosityöansiota.

24 §

Korvaukset asiakkaalle. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus

Edellä 5 §:ssä tarkoitettuun työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla työttömyysetuutta saavalle henkilölle maksetaan kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla *kulukorvausta* (yhdeksän euroa osallistumispäivältä).

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun kuntoutukseen osallistuvalla toimeentulotukea pääasiallisena toimeentulonaan saavalle henkilölle maksetaan kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n 1 momentin nojalla *kulukorvausta* (yhdeksän euroa osallistumispäivältä) toimeentulotukena.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle, jonka toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin, maksetaan palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 a §:n 1 momentin nojalla *kulukorvausta* (yhdeksän euroa osallistumispäivältä) toimeentulotukena.

Sen estämättä, mitä edellä 1–3 momentissa säädetään, mikäli 1 momentissa tarkoitettuun kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset tosiasiallisesti estäisivät henkilön osallistumisen palveluun, korvataan henkilölle palveluun osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n 2 momentin nojalla siltä osin, kuin kulukorvaus tai muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kata niitä, toimeentulotukena halvimman sellaisen matkustustavan mukaisesti, jonka käyttö ei kunnan sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion mukaan aiheuta henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia.

25 §

Korvaukset asiakkaalle. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus

Edellä 6 §:ssä tarkoitettuun osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilölle korvataan kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n 2 momentin nojalla toimeentulotukena halvimman sellaisen matkustustavan mukaisesti, jonka käyttö ei kunnan sosiaalitoimen ja henkilön yhdessä tekemän arvion mukaan aiheuta henkilölle kohtuuttomia vaikeuksia, mikäli muun lainsäädännön nojalla myönnetty tuki matkoihin ei kata niitä ja ne kunnan sosiaalihuollon ja henkilön yhteisen arvion perusteella tosiasiallisesti estäisivät hänen osallistumisensa palveluun.

26 §

Rahoitus / Valtion korvaus

Kunnalla on oikeus saada edellä 5 §:ssä tarkoitetun työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisestä valtion korvauksena 15 euroa osallistumis-

päivää ja kuntoutukseen osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus maksetaan jälkikäteen niiltä päiviltä, joina henkilö osallistuu kuntoutukseen.

27 §

Rahoitus

Tämän lain nojalla kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), (ellei lailla toisin säädetä).

xx §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki (189/2001) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

xx §

Siirtymäsäännökset

Yleinen vuoden siirtymäaika eli asiakkaiden suunnitelmat tarkistettava / tilanne saatettava tämän lain mukaiseksi tms. viimeistään vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

LIITE 1: TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä on laatinut loppuraporttinsa hallituksen esityksen muotoon.

Loppuraportin mukaan jatkossa kaikilta sellaisilta palveluilta, joissa tehdään työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta, edellytetään, että toiminnan tulee olla tuettua, eli siihen tulee sisältyä sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus työtehtäviin liittyvän tuen ja ohjauksen lisäksi. Erityisesti kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön mukaisen palvelun muuttuminen esitetyn kaltaiseksi, vaatii nykyiseen verrattuna merkittävästi enemmän sosiaalialan ja kuntoutuksen ammatillista henkilöstöä sekä palvelun järjestämistä aivan uudella tavalla. Kuntouttavassa työtoiminnassa ei tällä hetkellä edellytetä sosiaalialan tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön yksilöllisen tuen sisällyttämistä palveluun, vaan palvelussa on keskitytty työnjohdollisesti ohjattujen työtehtävien tekemiseen. Myös muille kohderyhmille suunnattujen palvelujen osalta tavoitellut uudistukset asettavat nykyisen henkilöstön osaamiselle aivan uudenlaisia osaamisvaateita.

Esitettyjen suurien rakenteellisten muutosten osalta taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty päiväkohtaisten järjestämiskustannusten arviointiin perustuvaa laskentaa. Nykyisten palvelujen osalta päiväkohtaiset järjestämiskustannukset ovat kohtuullisella tarkkuudella tilastoinnin monista puutteista huolimatta arvioitavissa. Esitettyjen uusien palvelumuotojen järjestämiskustannusten osalta valittua arviointitapaa tulee tarkistaa jatkotyöskentelyssä. Arvioinnissa ei ole huomioitu palveluun sisältyviä henkilöstön ammatillisen osaamisen kasvuun ja henkilöstön lisäämiseen liittyviä tarpeita. Lisäksi uusien palvelujen eri osa-alueet ja niiden kustannukset sekä asiakasvolyymit tulisi arvioida erikseen. Erityisen keskeistä arvionäkökulman muuttaminen on pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palvelujen järjestämisessä, koska tämän kohderyhmän kohdalla palvelujen laadussa ja kustannuksissa vaadittavat muutokset ovat nykyiseen verrattuna suurimmat.

Jatkovalmistelu tulee tehdä kiinteässä yhteistyössä kuntien edustajien kanssa huomioiden myös menossa olevien Työllisyyspoliittisen kuntakokeilun ja Osatyökykyiset työssä -ohjelman tulokset sen lisäksi mitä työryhmän loppuraportin saatteessa jo on erikseen mainittu huomioitaviksi.

Helsingissä 5.9.2014

Ellen Vogt
erityisasiantuntija
Suomen Kuntaliitto

Bruttokustannusten laskentaperusteet	Nykyisissä toiminnoissa	Lain voimaantulon jälkeen							
		Työelämä-valmiuksia edistävä toiminta	Osallisuutta edistävä toiminta	VALAS-palvelut	TE-palvelut				
Kuntoutuva työtoiminta (laki kuntoutuavasta työtoiminnasta), as./v.	Kulukorvauspäivät (Kela) + 16 % lisää (TTT:n kautta kulukorvauksia saaneiden päivistä) kertaa bruttopäivähinta (40 euroa)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (40 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (65)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (40 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (95)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (90 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (42 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (95)				
Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (SHL 27 d), as. 31.12.	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (168)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (150)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (180)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (90 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (42 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (95)				
Vammaisten työ- ja päivätoiminta yhteensä, as. 31.12.	Summa	Summa	Summa	Summa	Summa				
Vammaisten työtoiminta (SHL 27 e ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (187)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (175)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (90 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (42 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (95)				
Vammaisten päivätoiminta (VPL 8 b §:n ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (92 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (187)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (65 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (175)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (90 euroa) kertaa päivien määrä vuoden aikana (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (120 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (200)	Asiakasmäärä kertaa arvioitu bruttopäivähinta (42 euroa) kertaa keskimääräinen päivien määrä (95)				

Kunnan palvelujen ulkopuolella olevia, jotka tulevat uuden lain myötä kunnan sosiaalihuollon asiakkaiksi	Ei kustannuksia.	Asiakasmäärä kertaan arvioitu bruttopäivähinta (40 euroa) kertaan keskimääräinen päivien määrä (65)	Asiakasmäärä kertaan arvioitu bruttopäivähinta (40 euroa) kertaan keskimääräinen päivien määrä (95)	Asiakasmäärä kertaan arvioitu bruttopäivähinta (90 euroa) kertaan keskimääräinen päivien määrä (200)	Asiakasmäärä kertaan arvioitu bruttopäivähinta (42 euroa) kertaan keskimääräinen päivien määrä (95)				
--	------------------	---	---	--	---	--	--	--	--

Muutokset rahoituksessa	Laskentaperusteet			Laskenta (milj. euroa)					
	Nykytilanne	Uuden lain jälkeen	Mihin vaikuttaa	Nykytilanne	Uuden lain jälkeen	Muutos			
Aktiivikorotukset		TE-passiivista kunnan palveluihin siirtyvien määrä kertaa aktiivikorotus (4,78 euroa) kertaa	Valtion menot		1,0	1,0			
Matkakorvaukset	Matkakorvau- sta saavien osallistumispä- ivät kertaa keskimääräi- nen matkakorvau- s (4 euroa)	Matkakorvauk- set (keskim. 4 euroa/pv) maksetaan työllistymistä edistävässä toiminnassa toimeentulotu- esta (arvio 10 % osallistumispä- ivistä). Matkakorvauk- set maksetaan osallisuutta edistävässä toiminnassa toimeentulotu- esta (arvio 10 % osallistumispä- ivistä).	Kuntien menot	7,3	1,9	-5,5			
Kulukorvaukset (Kelan kautta)	Kelan kautta kulukorvausta saavien osallistumispäi- vät kertaa kulukorvaus (9 euroa)	Kelan kautta kulukorvausta saavat kuntouttavasta työtoiminnasta ja TE-passiivista työelämävalmiuk- sia edistävään toimintaan ja TE- palveluihin siirtyvät kertaa osallistumispäiv- ät	Valtion menot	14,3	14,1	-0,1			

Kulukorvaukset (toimeentulotuesta)	Toimeentulotuen kautta kulukorvausta saavien osallistuspäivät kertaa kulukorvaus (9 euroa)	Toimeentulotuen kautta kulukorvausta saavat kuntouttavasta työtoiminnasta, vammaisten työllistymistä tukevasta toiminnasta sekä vammaisten työ- ja päivätoiminnasta siirtyvät kertaa osallistuspäivät	Kuntien menot	2,3	8,6	6,3			
Vakuutukset	Työtoimintaan osallistuvat (kuty + vammaisten työtoiminta) kertaa vakuutusmaksu (18,22 euroa)	Työllistymistä edistävään toimintaan osallistuvista 80 % vakuutuksen piiriin, osallisuutta edistävään osallistuvista 40 %	Kuntien menot	0,7	0,5	-0,2			
Valtion erilliskorvaus	Osallistuspäivien määrä kertaa 10,09	Työelämä valm. asiakkaat kertaa kunkin päivien määrä kertaa uusi korvaus (15 euroa / pv)	Kuntien tulot ja valtion menot	18,5	32,6	14,1			
Valtionosuudet	Ks. erillinen laskenta		Kuntien tulot ja valtion menot	99,3	93,7	-5,6			
Kokonaisvaikutus kuntien ja valtion kustannuksiin (milj. euroa)				Nykytilanne	Uuden lain jälkeen	Muutos			
Kunnan menot (palvelujen bruttomenot, matkakorvaukset, toimeentulotuen kautta maksetut kulukorvaukset ja vakuutukset)				349,6	346,1	-3,5			
Kunnan tulot (erityiskorvaus ja valtionosuudet)				117,8	126,3	8,4			
Nettovaikutus kuntien menoihin						-11,9			
TE-hallinnon menot (palvelujen järjestämisestä)				0,0	20,3	20,3			
Muut valtion menot (erityiskorvaus, valtionosuus, aktiivikorotus ja kulukorvaukset)				132,1	141,4	9,3			
Valtion menot yhteensä				132,1	161,7	29,6			

Erilliset laskennat										
Kuntien bruttokustannukset 2013 ja valtionosuus (milj. euroa) (kustannukset ovat valtion korvauksen ylittävältä osin valtionosuuteen oikeuttavia, ja niistä lasketaan kunkin vuoden prosentilla valtionosuus)	Nykyisissä toiminnoissa	Lain voimaantulon jälkeen								
		Työelämävalmiuksia edistävä toiminta	Osallisuutta edistävä toiminta	VALAS-palvelut	Kunnan bruttokustannukset yhteensä					
Kuntouttava työtoiminta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta), as./v.	73,5	47,8	9,3	0,0	57,1					
Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (SHL 27 d), as. 31.12.	19,9	12,5	1,1	0,0	13,5					
Vammaisten työ- ja päivätoiminta yhteensä, as. 31.12.	245,9	37,0	169,5	45,1	251,6					
Kunnan palvelujen ulkopuolella olevia, jotka tulevat uuden lain myötä kunnan sosiaalihuollon asiakkaiksi	0,0	8,7	4,2	0,0	12,9					
Kunnan bruttokustannukset yhteensä	339,3	105,9	184,1	45,1	335,1					
Valtion erilliskorvauksen jälkeen	320,7				302,5					
Valtionosuus (valtionosuusprosentti 30,96 %)	99,3				93,7					
Työelämävalmiuksia edistävään toimintaan siirtyvien osallistumispäivät yhteensä										
	Asiakkaita	Osallistumispäiviä								
Kuntouttava työtoiminta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta), as./v.	18 375	1 194 375								
Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (SHL 27 d), as. 31.12.	1 278	191 625								
Vammaisten työtoiminta (SHL 27 e ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	2 879	503 790								
Vammaisten päivätoiminta (VPL 8 b §:n ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	376	65 721								
Kunnan palvelujen ulkopuolella olevia, jotka tulevat uuden lain myötä kunnan sosiaalihuollon asiakkaiksi	3 345	217 396								
Yhteensä	26 251	2 172 907								
Osallisuutta edistävä toimintaan toimintaan siirtyvien osallistumispäivät yhteensä										
	Asiakkaita	Osallistumispäiviä								
Kuntouttava työtoiminta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta), as./v.	2 450	232 750								
Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (SHL 27 d), as. 31.12.	91	16 425								
Vammaisten työtoiminta (SHL 27 e ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	5 758	1 151 520								
Vammaisten päivätoiminta (VPL 8 b §:n ja KVL 2 §:n 4 kohta), as. 31.12.	5 258	1 051 540								
Kunnan palvelujen ulkopuolella olevia, jotka tulevat uuden lain myötä kunnan sosiaalihuollon asiakkaiksi	1 115	105 911								
Yhteensä	14 671	2 558 146								
TE-palveluihin siirtyvien osallistumispäivät yhteensä										
	Asiakkaita	Osallistumispäiviä								
Kuntouttava työtoiminta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta), as./v.	3 675	349 125								
Huom!										
Tämä arvio on tehty vuoden 2013 tilastotiedoilla, joten tiedot on päivitettävä lakiesityksen aikanaan edetessä. Siinä vaiheessa on arvioitava myös, onko välillä tapahtunut muutoksia, jotka ovat muuttaneet kuntien sosiaalihuollon palveluja (esim. työmarkkinatuen rahoituksen siirto tai Työvoiman palvelukeskus).										

[illegible]

Tilastotietoja												
										2011	2012	2013
Vammaisten työllistämistoiminnan käyttökustannukset yhteensä, 1000 euroa										193 557	192 118	
Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan piirissä asiakkaita 31.12., kunnan kustantamat palvelut										2 109	1 812	1 825
Vammaisten työ- ja päivätoiminnan piirissä asiakkaita 31.12., kunnan kustantamat palvelut										15 833	16 607	17 107
Vammaisten työtoiminnan piirissä asiakkaita 31.12., kunnan kustantamat palvelut (2012 alkaen)											9 431	9 596
Vammaisten päivätoiminnan piirissä asiakkaita 31.12., kunnan kustantamat palvelut (2012 alkaen)											7 176	7 511
Lähde: THL, Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet												
Kuntouttavan työtoiminnan ajalta maksettu työmarkkinatuki (ml. kotoutumistuki) vuonna 2013												
<p>Vuonna 2013 kuntouttavan työtoiminnan ajalta korvattiin työmarkkinatukea (ml. kotoutumistuki) keskimäärin 115 päivää, mikä tarkoittaa 23 kalenteriviikkoa (työmarkkinatukea maksetaan 5 päivältä viikossa). Henkilö on voinut olla vuoden aikana kuntouttavassa työtoiminnassa useamman jakson, joten keskimääräinen jakson pituus on tuota lyhyempi. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla työmarkkinatuen saajalle maksetaan kulukorvauksia niiltä päiviltä, jolloin hän osallistuu palveluun.</p>												
Tuen osa	Saajat	Maksetut etuudet euroa	Korvatut päivät	Euroa/päivä	Päiviä/saaja							
Yhteensä	21 382	100 227 633	2 461 875	40,71	115							
Perusetuus	21 337	83 863 869	2 461 875	34,07	115							
Kulukorvaukset*	21 077	14 259 834	1 583 844	9,00	75							
Korotusosat	5 970	2 103 930	443 395	4,75	74							
* Kulukorvauksia maksetaan työtoimintaan osallistumispäiviltä												
Lähde: Kela, Tilastoryhmä												
<p>THL:n kuntouttavan työtoiminnan kuntatilastokyselyn ennakkotietojen mukaan kuntouttavassa työtoiminnassa oli vuonna 2013 yhteensä 24 500 asiakasta, kun otetaan huomioon sekä Kelan että kuntien toimeentulotuen asiakkaat.</p>												
Aikaisempien vuosien kustannustiedot on muutettu vuoden 2013 rahaksi julkisten menojen hintaindeksillä.												
Kuntatalous 2005=100, 1.-4. vuosineljännes												
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*		
121 Sosiaalitoimi		100	103	106,4	111,7	114,2	117,5	121,3	125	127		
Laskennassa käytettyjen muuttaminen vuoden 2013 rahaksi:												
121 Sosiaalitoimi, kerroin			1,2330			1,1121		1,0470	1,0160			
Vuoden 2013 rahaksi muutettuja arvoja			38,0			44,5		58	195,2			
						66,7		126				
								22	74			
								63	5184			
								37				

Minimin noston vaikutus keskimääräiseen osallistumispäivien määrään								
Kuntouttava työtoiminta								
	Asiakkaita	Päiviä	Päiviä/asiakas					
Yhteensä (ml. toimeentulotuen kautta)	24 500	1 837 259	75					
1 päivän olleita (13,2 %)	3 234							
Kun otetaan huomioon 1 päivän lisäys niille, joilla on ollut vain 1 päivä	24 500	1 922 730	78					
				Yhden päivän olleiden				
Kuntouttavan työtoiminnan jakson kesto kuukausina (saajat aikavälillä 1.5.2011-31.4.2012)	Osuus jaksoista %	Viikkojen määrä jakson aikana		Asiakkaita	Lisäpäivien määrä yhteensä			
3	30,9	13		999	12 991			
4	16,5	17		534	9 249			
5	8,6	22		278	6 026			
6	8,2	26		265	6 895			
7	6,3	30		204	6 180			
8	3,8	35		123	4 260			
9	3,7	39		120	4 667			
10	4,8	43		155	6 727			
11	3,2	48		103	4 933			
12 tai yli	14,0	52		453	23 544			
yht	100,0			3 234	85 471			
Lisäksi maksimin lasku 5:stä 4:ään								
Kuntouttava työtoiminta								
	Asiakkaita	Päiviä	Päiviä/asiakas					
Yhteensä (ml. toimeentulotuen kautta)	24 500	1 922 730	78					
5 päivää olleita (32,9 %)	8 061							
Kun otetaan huomioon 1 päivän vähennys niille, joilla on ollut 5 päivää	24 500	1 709 686	70					

				Yhden päivän olleiden				
Kuntouttavan työtoiminnan jakson kesto kuukausina (saajat aikavälillä 1.5.2011- 31.4.2012)	Osuus jaksoista %	Viikkojen määrä jakson aikana		Asiakkaita	Lisäpäivien määrä yhteensä			
3	30,9	13		2491	32 381			
4	16,5	17		1330	23 054			
5	8,6	22		693	15 020			
6	8,2	26		661	17 186			
7	6,3	30		508	15 405			
8	3,8	35		306	10 619			
9	3,7	39		298	11 632			
10	4,8	43		387	16 767			
11	3,2	48		258	12 296			
12 tai yli	14,0	52		1129	58 684			
yht	100,0			8 061	213 044			